

Santiago de Querétaro, C.U a los 18 días del mes de junio de 2019

En el marco de la convocatoria que realizan las Comisiones de Educación de la Cámara de Diputados y del Senado de la República de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, en relación a las propuestas para las audiencias públicas de las Leyes Secundarias de la Reforma Educativa 2019, la Universidad Autónoma de Querétaro por mi conducto, presenta la siguiente ponencia.

Título de la Propuesta: Planteamientos para fortalecer la educación pública superior en México en el marco de Ley General de Educación y otros ordenamientos.

Nombre Completo de la proponente: Margarita Teresa de Jesús García Gasca

Institución de procedencia: Universidad Autónoma de Querétaro

Correo electrónico: rectoria@uaq.mx

Audiencia Pública “Ley General de Educación y otros ordenamientos” de fecha 26 de junio de 2019 en el Salón de Legisladores de la República de la Cámara de Diputados.

Las propuestas aquí vertidas, aprovechan la posibilidad de la comunidad universitaria para participar en la elaboración de un marco regulatorio secundario que contribuya a fortalecer la educación superior pública en México. En la Universidad Autónoma de Querétaro, estamos convencidos de la necesidad imperiosa de generar las mismas oportunidades para todos los jóvenes. Consideramos que nuestra aportación abonará a construir una educación superior equitativa e incluyente.

En estas leyes secundarias deben establecerse las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación, y que todos los actores implicados- el

Estado, las instituciones y los ciudadanos- tengamos certezas y sepamos qué hacer y qué no hacer.

La reforma educativa iniciada a partir de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fecha 15 de mayo del año en curso, pudiera dejar puntos ambiguos que en este momento tenemos la oportunidad de aclarar.

Por ejemplo, el segundo párrafo del artículo 3° constitucional señala que “corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.” Si el espíritu de la Reforma Educativa es avanzar bajo estos principios, los mismos no deben socavar la calidad institucional, el mérito y el esfuerzo individual de los ciudadanos y sus familias.

Lo anterior, obliga a clarificar los alcances de dichos principios en el ámbito de la educación pública superior del país; ello con el propósito de armonizar y regular las fracciones VII y X del artículo tercero constitucional.

Para el caso del principio de obligatoriedad, la fracción X del artículo 3° declara que:

“la obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.”

Por lo que refiere a esta última idea del establecimiento de requisitos de acceso a la educación superior, se hace necesario incluir en la Ley una disposición que explicita las facultades de las universidades autónomas en la materia, ya que, debe dejarse claro que dichos requerimientos garantizarán condiciones de imparcialidad a todos los aspirantes y deberán estar contemplados en las disposiciones correspondientes de las instituciones de educación pública superior del país en el marco de su autonomía. **Por ello se propone que se adicione al segundo párrafo del Artículo primero de la Ley General de educación lo siguiente:**

Ley General de Educación	
Dice:	Propuesta UAQ:
<p>Artículo 1o.- Esta Ley regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.</p> <p>La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3o.de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.</p>	<p>Artículo 1o.- Esta Ley regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.</p> <p>La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refieren las fracciones VII y X del artículo 3o.de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes y demás normas que rigen a dichas instituciones. Los requisitos y mecanismos de acceso deberán ser transparentes, imparciales y públicos, considerando en todo momento las capacidades y herramientas necesarias para el cumplimiento de los perfiles de ingreso a los diferentes programas de estudio.</p>

En relación con los principios que las instituciones de educación superior pública deben garantizar para promover una educación inclusiva, la Ley General de Educación establece ya algunos elementos de equidad para la educación en general, en su artículo 2do. Sin embargo, dicho numeral se vería fortalecido con la adición de un párrafo donde se disponga que las Universidades Públicas tendrán la responsabilidad de establecer mecanismos que permitan reducir la brecha social y fomentar la inclusión entre sus estudiantes; es decir, que se consideren estrategias para paliar las desigualdades económicas y sociales, darles prioridad a los estudiantes de bajos recursos, a las personas con discapacidad y a quienes forman parte de una comunidad indígena o los diferentes grupos vulnerables. Para ello, es necesario garantizar apoyos y becas a fin de que continúen y terminen sus estudios.

En la Universidad Autónoma de Querétaro, –así como en otras universidades autónomas-, hemos destinado recursos para dar becas a estudiantes indígenas o provenientes de grupos representativos, así como a aquellos de escasos recursos y a alumnos con alguna discapacidad. Creemos que esto debe ser obligatorio y establecerse como parte de los mecanismos para fomentar la inclusión, la permanencia y la continuidad.

En virtud de lo anterior se propone:

Ley General de educación	
Dice:	Propuesta UAQ:
Artículo 2o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer	Artículo 2o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social.

En el sistema educativo nacional deberá asegurarse la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los educandos, padres de familia y docentes, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7o.

La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social.

En el sistema educativo nacional deberá asegurarse la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los educandos, padres de familia y docentes, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7o.

Agregar párrafo:

Con el propósito de promover la permanencia y conclusión exitosa de la formación entre sus estudiantes, las universidades públicas deberán contemplar en sus legislaciones internas mecanismos que permitan reducir la brecha social y fomentar la inclusión entre sus estudiantes, con especial énfasis en los grupos vulnerables.

El principio de gratuidad en todos los niveles de educación es una intención loable. Ya la estructura jurídica vigente antes de esta reforma educativa, lo contemplaba para la educación básica y media. Lo cierto es que, en la práctica, en sus intentos de acceder a este derecho, los ciudadanos se suelen topar con experiencias como las “cuotas voluntarias” que han impedido el pleno goce de este derecho.

Atendiendo a ello, y con el firme propósito de que el principio de gratuidad no se quede en letra muerta, tendremos que incluir en la Ley General de Educación elementos muy claros sobre lo que se entiende por gratuidad. Con la reforma constitucional que estamos regulando mediante este parlamento abierto, la educación superior pública se enfrenta a un reto importante para el cumplimiento de dicha disposición. Por tanto, es obligación del poder legislativo generar las disposiciones legales que constriñan a los tres niveles de gobierno a proporcionar los recursos necesarios para poner en operación la gratuidad de la educación superior.

Con relación a niveles de técnicos superiores y licenciatura, sugerimos aclarar que la gratuidad considera los pagos obligatorios como las inscripciones, reinscripciones y matrícula; los trámites de titulación y los cursos o diplomados no curriculares pueden tener un costo de recuperación. Lo anterior, otorga al individuo la posibilidad de adherirse a la educación superior gratuita, ya que, con esa exención, los ciudadanos no erogarán recurso alguno dentro de las instituciones para acceder a todos los componentes de su proceso de educativo.

Por lo anterior se propone la siguiente modificación a la Ley General de Educación:

Ley General de Educación	
Dice:	Propuesta UAQ:
<p>Artículo 6o.- La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones o cuotas voluntarias destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo. Las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos para la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de las donaciones o cuotas voluntarias.</p> <p>Se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación del servicio educativo a los educandos.</p> <p>En ningún caso se podrá condicionar la inscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de evaluaciones o exámenes, la entrega de documentación a los educandos o afectar en cualquier sentido la igualdad en el trato a los alumnos, al pago de contraprestación alguna.</p>	<p>Artículo 6o.- La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones o cuotas voluntarias destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo. Las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos para la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de las donaciones o cuotas voluntarias.</p> <p>Se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación del servicio educativo a los educandos.</p> <p>En ningún caso se podrá condicionar la inscripción, reinscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de evaluaciones o exámenes, la entrega de documentación a los educandos o afectar en cualquier sentido la igualdad en el trato a los alumnos, al pago de contraprestación alguna.</p> <p>En el caso de la educación superior pública, esta será gratuita al menos en los niveles de Técnico Superior Universitario y licenciatura</p>

para los procesos de inscripción y reinscripción, así como en el costo de la matrícula.

A fin de alcanzar una verdadera equidad, se dirigirán los subsidios públicos destinados al cumplimiento de la gratuidad a los estudiantes con menor capacidad económica, por lo que aquellos que previo estudio socioeconómico se determine que pueden costear su educación lo harán.

Transitorio: Para el cumplimiento de la gratuidad en la educación pública superior, es obligación de la federación, solicitar informes detallados de cada una de las instituciones correspondientes, respecto de los ingresos propios que se obtenían anualmente por los conceptos que serán gratuitos en virtud de la reforma constitucional de 2019. La Cámara de Diputados proveerá, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, dichos recursos para el ejercicio fiscal 2020, de manera adicional al gasto ordinario. En los ejercicios subsecuentes, estos recursos serán parte del presupuesto irreductible y aumentarán de acuerdo a la proyección de matrícula que presente cada Institución de Educación Pública Superior.

El principio de gratuidad se encuentra estrechamente vinculado con el financiamiento a la educación. Como ya se señaló, las normas deben ir acompañadas de obligaciones presupuestales. Para el caso la misma Ley General de Educación, en su capítulo II, sección 3, *del financiamiento a la educación*, establece algunas disposiciones que, a la fecha, no han sido cumplidas a cabalidad.

Creemos que la norma vigente debe ser robustecida con la aplicación oportuna de sanciones en caso de su incumplimiento y, además, avanzar en establecer responsabilidades de los tres niveles de gobierno para el caso de la educación pública superior, en virtud de ser este nivel educativo obligado, con esta reforma, a la gratuidad.

Por lo anterior se proponen las siguientes modificaciones:

Ley General de Educación	
Dice:	Propuesta UAQ:
<p>Artículo 25.- El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación</p>	<p>Artículo 25.- El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación</p>

entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible

entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible. **El incumplimiento de esta disposición y la falta de oportunidad en la entrega de los recursos, serán objeto de sanción a las autoridades responsables, de acuerdo a las normas aplicables.**

En el caso del financiamiento para las instituciones de educación pública superior del país, el presupuesto federal al que accederán no podrá ser menor al año anterior inmediato. Es obligación de los poderes legislativos y ejecutivos de los estados proveer a las universidades públicas de su respectiva entidad del igual monto de recursos que el que asigne la federación para cada ejercicio presupuestal. Como parte del trato equitativo, los subsidios públicos por estudiante entregados a las universidades públicas autónomas, deberán ser homogéneos en todas las entidades del país.

Adicionalmente a las reformas propuestas, estamos convencidos de que debemos impulsar la libertad económica de las universidades públicas. Una dimensión importante para alcanzar dicho objetivo, es generar incentivos fiscales de mayor impacto para los ciudadanos que están en posibilidades de apoyar la educación pública superior.

Actualmente, el marco normativo para los donativos, establece para las personas físicas un monto máximo deducible limitado hasta el 7% de los ingresos acumulables que sirvieron de base para calcular el Impuesto Sobre la Renta en el ejercicio inmediato anterior a aquél en que se efectúa la donación, considerando el monto antes de haber efectuado las deducciones personales que la propia Ley del Impuesto Sobre la Renta permite para las personas físicas. Ello afecta de manera importante la intención de las personas físicas en aportar las mismas.

Para personas morales, la misma Ley del Impuesto Sobre la Renta establece que el monto total de los donativos que otorgan las personas morales será deducible hasta por una cantidad que no exceda del 7% de la utilidad fiscal obtenida por el contribuyente en el ejercicio inmediato anterior a aquél en el que se efectúe la deducción. Cuando se realicen donativos a favor de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios, o de sus organismos descentralizados, el monto deducible no podrá exceder del 4% de la utilidad fiscal a que se refiere este párrafo, sin que en ningún caso el límite de la deducción total, considerando estos donativos y los realizados a donatarias autorizadas distintas, exceda del 7% citado.

Esta situación limita y desmotiva las aportaciones por concepto de donaciones provenientes de entidades privadas y de personas físicas a las universidades públicas, por lo que proponemos:

Ley del Impuesto Sobre la Renta	
Dice:	Propuesta UAQ:
<p>Artículo 27. Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ser estrictamente ...que se otorguen en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A la Federación.. b) A las entidades... c) A las personas morales... d) A las personas... e) A las asociaciones... f) A programas de escuela empresa <p>El Servicio...</p> <p>Tratándose de donativos...</p> <p>El monto total de los donativos a que se refiere esta fracción será deducible hasta por una cantidad que no exceda del 7% de la utilidad fiscal obtenida por el contribuyente en el ejercicio inmediato anterior a aquél en el que se efectúe la deducción. Cuando se realicen donativos a favor de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios, o de sus organismos descentralizados, el monto deducible no podrá exceder del 4% de la utilidad fiscal a que se refiere este párrafo, sin que en ningún caso el límite de la deducción total, considerando estos donativos y los realizados a donatarias autorizadas distintas, exceda del 7% citado.</p>	<p>Artículo 27. Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ser estrictamente ...que se otorguen en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A la Federación.. b) A las entidades... c) A las personas morales... d) A las personas... e) A las asociaciones... f) A programas de escuela empresa <p>El Servicio...</p> <p>Tratándose de donativos...</p> <p>El monto total de los donativos a que se refiere esta fracción será deducible hasta por una cantidad que no exceda del 14% de la utilidad fiscal obtenida por el contribuyente en el ejercicio inmediato anterior a aquél en el que se efectúe la deducción. Cuando se realicen donativos a favor de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios, o de sus organismos descentralizados, el monto deducible no podrá exceder del 8% de la utilidad fiscal a que se refiere este párrafo, sin que en ningún caso el límite de la deducción total, considerando estos donativos y los realizados a donatarias autorizadas distintas, exceda del 14% citado.</p>

Adicionalmente proponemos tener especial cuidado en el proyecto de la LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2020, ya que en la disposición que regula el ejercicio fiscal 2019, el Artículo 17 establece:

“Se derogan las disposiciones que contengan exenciones, totales o parciales, o consideren a personas como no sujetos de contribuciones federales, otorguen tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de ingresos y contribuciones federales, distintos de los establecidos en la presente Ley, en el Código Fiscal de la Federación, en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, ordenamientos legales referentes a empresas productivas del Estado, organismos descentralizados federales que prestan los servicios de seguridad social, decretos presidenciales, tratados internacionales y las leyes que establecen dichas contribuciones, así como los reglamentos de las mismas. Lo dispuesto en el párrafo anterior también será aplicable cuando las disposiciones que contengan exenciones, totales o parciales, o consideren a personas como no sujetos de contribuciones federales, otorguen tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de ingresos y contribuciones federales, se encuentren contenidas en normas jurídicas que tengan por objeto la creación o las bases de organización o funcionamiento de los entes públicos o empresas de participación estatal, cualquiera que sea su naturaleza. Se derogan las disposiciones que establezcan que los ingresos que obtengan las dependencias u órganos por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, tienen un destino específico, distintas de las contenidas en el Código Fiscal de la Federación, en la presente Ley y en las demás leyes fiscales. Se derogan las disposiciones contenidas en leyes de carácter no fiscal que establezcan que los ingresos que obtengan las dependencias u órganos, incluyendo a sus órganos administrativos desconcentrados, o entidades, por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, e ingresos de cualquier otra

naturaleza, serán considerados como ingresos excedentes en el ejercicio fiscal en que se generen."

Lo anterior deja sin efectos al artículo 22 de la LEY PARA LA COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, que a la letra señala:

"ARTICULO 22.- Los ingresos de las instituciones públicas de educación superior y los bienes de su propiedad estarán exentos de todo tipo de impuestos federales. También estarán exentos de dichos impuestos los actos y contratos en que intervengan dichas instituciones, si los impuestos, conforme a la ley respectiva, debiesen estar a cargo de las mismas.

Las autoridades fiscales han aplicado de manera retroactiva esta disposición, me refiero a la del art. 17 de la Ley de Ingresos de la Federación –y otras análogas en las legislaciones locales- en perjuicio de las universidades públicas autónomas. Esto limita la comercialización y explotación de productos, patentes, marcas, derechos de autor, entre otros generados por las actividades propias de las universidades públicas. Es importante el refrendo del artículo 22 de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que generaría beneficios para las Instituciones de Educación Superior, representando una fuente adicional de recursos para afrontar las necesidades financieras generadas por el crecimiento de la matrícula, al tiempo que fortalecen las actividades docentes, de investigación y extensión.

Por lo anterior, solicitamos la modificación del artículo 17 de la próxima Ley de Ingresos de la Federación, para que las actividades que anteriormente se mencionaron y que son llevadas a cabo por las Instituciones de Educación Superior, sean consideradas como no gravadas o exentas.