Las cuotas en escuelas públicas: la discusión legislativa

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

Grupo de redacción de OCE. Colaboraron en este número: Teresa Bracho, Alejandro Canales, Daniel Cortés Vargas, María de Ibarrola, Mery Hamui, Aurora Loyo, Aldo Muñoz Armenta, Carlos Muñoz Izquierdo, Maira Pavón Tadeo y Sylvia Schmelkes.

Desde hace décadas, al inicio del ciclo escolar, en las escuelas públicas de educación básica se solicitan cuotas para material, celebración de eventos cívicos, festejos para el día del maestro y el día de las madres, comprar mobiliario o hacer reparaciones en los planteles educativos. Estas demandas, que provienen de directivos o de las asociaciones de padres de familia, muchas veces se convierten en verdaderas exigencias e incluso se enlazan a otras: los alumnos deben comprar libros, uniformes y útiles escolares en determinados lugares (con precios muchas veces superiores al promedio). El problema no son precisamente los recursos que aportan los padres de familia, sobre los que existe una laxa regulación y que han servido también por mucho tiempo para dar atención a los problemas de operación e infraestructura que presentan los centros escolares, sino el hecho de que los directivos, en particular, utilicen su cargo público de manera ilícita para obtener ventaja mediante prácticas que coaccionan al afectado. Este asunto empezó a ser examinado en el Congreso de la Unión a partir del año 2000 y hasta la fecha no se ha alcanzado el consenso suficiente que permita concretar un decreto de ley que posibilite la formulación de políticas públicas en la materia.

¿Cuánta legalidad hay en estas prácticas que se dan en todo el país? ¿A qué se destina el dinero solicitado a los padres de familia al inicio del ciclo escolar? ¿Quién o quiénes se benefician de la compra obligatoria de libros, uniformes y útiles escolares en determinados lugares? Es aventurado dar una sola respuesta y más aún señalar a un responsable.

Debido a la discrecionalidad con la que se ha aplicado y se conduce el cobro de cuotas en las escuelas públicas de educación básica, se carece de información confiable sobre estas prácticas en el conjunto de escuelas del sistema educativo nacional, sobre el volumen de recursos financieros que implican, así como sobre los mecanismos de su aplicación y canalización. El problema es bastante complejo, y los legisladores están enfrentando sólo algunos aspectos del mismo.

Argumentos legislativos

Entre los años 2000 y 2008, que abarcaron las legislaturas LVIII, LIX y LX, en ambas cámaras federales se presentaron alrededor de 130 iniciativas sobre el tema de educación básica, solamente cinco se ocuparon del asunto de las cuotas: dos del Partido Acción Nacional (PAN), una del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y dos del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Cuatro de estas iniciativas se presentaron en la Cámara de Diputados; dos en la LVIII, una en la LIX y una en la LX Legislaturas. En el Senado de la República se presentó únicamente una iniciativa durante la LX Legislatura.

El 18 de octubre del 2001, en la LVIII Legislatura, el PRD presentó una iniciativa en cuya exposición de motivos señalaba que a pesar de que existe una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las escuelas "persisten irregularidades y abusos, que se expresan de diversas maneras como el autoritarismo, la discriminación e inequidad educativa, el abuso y hostigamiento sexual, la prepotencia y la corrupción, etc.; cuestiones que quedan soterradas por autoridades o archivadas en dependencias oficiales sin solución o dictamen alguno". Mientras que el PAN, el 3 de abril de 2003 (también durante la LVIII Legislatura), fue más a fondo en el asunto al señalar en una iniciativa que los legisladores reciben innumerables visitas de padres de familia y

alumnos de diversas regiones del país que presentan sus inconformidades por los cobros excesivos en inscripciones, servicios y productos escolares, y por el mal estado de las instalaciones de las escuelas. Lo que desde su perspectiva muestra que en el desarrollo cotidiano de las escuela públicas de educación básica se están obteniendo recursos extraordinarios, pero éstos no están siendo utilizados para beneficio de las escuelas, "sino que en muchos lamentables casos, y de forma clandestina contribuyen a mejorar la situación económica de algunos funcionarios corruptos".

El 23 de noviembre de 2004, ya durante la LIX Legislatura, el PAN expuso en una iniciativa que el cobro de cuotas se da porque la Ley General de Educación (LGE) no es clara cuando se refiere a que los padres de familia deben "colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos" (artículo 67). Desde su perspectiva, es preciso establecer con claridad los lineamientos generales acerca de la conformación, objetos y responsabilidades de las asociaciones de padres de familia o de lo contrario se abre la posibilidad para que se presenten "casos de fraude y engaño" por parte de las mesas directivas en perjuicio de la comunidad escolar y de la reputación de los maestros directores de las escuelas. Esta situación, de acuerdo con la iniciativa, tiene antecedentes en varias entidades del país: en Tamaulipas, la Secretaría de Educación Pública solicitó a la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública que iniciara auditorías a diversas asociaciones de padres de familia; en Guanajuato se presentaron más de 100 casos de fraude durante el año 2004; en Sinaloa la Secretaría de Educación Pública y Cultura firmó un acuerdo que indica la prohibición a las direcciones de los planteles de educación pública de exigir aportaciones a los padres de familia durante el periodo de preinscripción, inscripción o dentro de los primeros 45 días del ciclo escolar; y en Querétaro la Ley estatal de educación plantea la prohibición del condicionamiento de inscripciones a la aportación de cuotas

El tema se volvió a debatir en la legislatura LX, y por primera vez en el Senado de la República. El 5 de octubre de 2006, el PRI presentó una iniciativa en la que señalaba que las llamadas "cuotas voluntarias", en los hechos, hacen nugatorio el principio de gratuidad. Los padres de familia se quejan, señalaba su propuesta, porque además de que se afecta su economía, los directivos de las escuelas los amenazan diciéndoles que si no pagan, no les entregarán las boletas de calificaciones de sus hijos o no los inscribirán en el siguiente ciclo escolar.

Dos meses después de la iniciativa presentada por el PRI en el Senado, el 19 de diciembre de 2006, el PRD presentó una iniciativa en la que exponía que, en los hechos, buena parte del funcionamiento de las escuelas públicas la sufragan los padres de familia: "rubros como adquisición de papelería, mobiliario, equipos de oficina, construcción de anexos y pagos de servicios diversos, entre otros productos, son financiados con el dinero fr los padres", de tal forma que las cuotas voluntarias "constituyen en la práctica una cuota obligatoria". Esta situación, señalaba el partido, afecta severamente la economía de las familias de escasos ingresos porque llega a representar una erogación de más de quinientos pesos por alumno por ciclo escolar.

Propuestas legislativas

Tres temas engloban las principales propuestas legislativas presentes en las cinco iniciativas contra el cobro irregular de cuotas en los planteles de educación básica. El primero consiste en crear una contraloría social y establecer la figura del *ombudsman* educativo; el segundo busca regular los ingresos extraordinarios en centros escolares; y el tercero, que se defina el papel de los padres en el financiamiento de escuelas públicas.

Contraloría social y ombudsman *educativo*

Con el fin de evitar los abusos en los planteles educativos, en la iniciativa de ley presentada por el PRD, en diciembre de 2001, se propone la adición de un párrafo (quinto) al artículo 25 de la LGE, que obligaría a la SEP a establecer una contraloría social de la educación para vigilar, dar seguimiento y evaluar el ejercicio del gasto educativo anual. La contraloría se integraría de manera paritaria con propuestas de la SEP y de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, con personalidades de la sociedad civil y actores de reconocido prestigio moral e intelectual, vinculados con la investigación y la docencia y estaría vigente durante los años de duración de cada

legislatura. Igualmente, se propone adicionar un párrafo al artículo 33 de la LGE con el propósito de crear la figura del "*ombudsman* educativo", quien daría curso a las quejas y haría observaciones a las diferentes instancias administrativas y docentes, así como al ámbito de los padres o tutores.

Regular ingresos extraordinarios en centros escolares

El PAN propuso, en su iniciativa de abril de 2003, reformar y adicionar diversas disposiciones de la LGE y de la Ley Federal de Derechos. Su propuesta señala la necesidad de modificar el artículo 11 de la LGE, de tal forma que la fracción IV precise la definición de ingresos extraordinarios –autogenerados por las propias instituciones por la prestación de servicios y la producción de bienes. Asimismo, el artículo 14 de la citada ley indicaría que la regulación de ingresos extraordinarios en centros escolares, así como la revisión de su adecuada utilización, es atribución exclusiva de las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente. Esta propuesta también señala que el artículo 27 de la LGE promoverá que las instituciones educativas –con excepción de las universidades y demás instituciones de educación superior– se provean de ingresos extraordinarios.

Además, dice la propuesta, se tomarán las medidas administrativas necesarias para asegurarse que los directores rindan ante las autoridades competentes, al término de cada ciclo escolar, un informe técnico y un informe financiero correspondiente a la recaudación, uso y aprovechamiento de los recursos con los que cuenta el plantel, incluyendo los recursos extraordinarios o autogenerados obtenidos. Para evitar el abuso en el cobro de cuotas, esta propuesta señala que es preciso modificar el artículo 65 de la LGE, que deberá señalar que son derechos de los padres de familia suscribir, junto con la autoridad del plantel correspondiente, antes de iniciar el ciclo escolar, los convenios necesarios para definir las cuotas de acuerdo con la siguiente premisa: en las instituciones en donde el Estado imparte educación preescolar, primaria y secundaria, las cuotas de inscripción se pagarán de manera voluntaria considerando la situación económica de las familias, así como las necesidades del plantel.

Finalmente, esta iniciativa propone que se reforme el artículo 186 de la Ley Federal de Derechos para que los cobros por concepto de cuotas escolares estén detallados en los convenios internos que celebren las autoridades de los planteles con los padres de familia, convenios que deben estar orientados a definir los nuevos ingresos propios o extraordinarios.

Definir el papel de los padres en el financiamiento de escuelas públicas

La iniciativa con proyecto de decreto presentada en noviembre de 2004 por el PAN establece reformar el artículo 6 de la LGE de tal forma que se precise que las donaciones destinadas al mejoramiento y mantenimiento de los establecimientos educativos en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo. Más aún, todas las aportaciones se determinarían en la asamblea de padres de familia, y a propuesta de la mesa directiva de cada establecimiento educativo, y tendrían siempre el carácter de voluntarias, por lo que no podrá aplicarse sanción alguna a los educandos que no las cubran.

La misma iniciativa, además, propone una reforma al artículo 67 de la LGE, de forma que se precisen los derechos y obligaciones de las asociaciones de padres de familia. Así, entre sus derechos estaría la obligación de informar a los padres de familia sobre el estado financiero de la asociación correspondiente, así como del uso y destino de todas las aportaciones en bienes y servicios que hubiese recolectado. La iniciativa establece que la utilización indebida de cualquier integrante de las asociaciones de padres de familia sobre las aportaciones voluntarias que tengan a su cargo, se sancionará de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal.

El PRI, en su iniciativa con proyecto de decreto presentada en octubre de 2003, también propuso la reforma del artículo 6 de la LGE, señalando que "quedan prohibidos los pagos de cuotas, aportaciones, dádivas o cualquier otra que condicione los derechos del educando a los servicios educativos". En cuanto al papel de las asociaciones de padres de familia, se establece que debe reformarse el artículo 67 de la LGE y especificarse que las asociaciones de padres de familia tengan por objeto, entre otras tareas, colaborar para una mejor integración de la comunidad escolar, así como participar en el mejoramiento de los planteles; coadyuvando con las autoridades escolares "de manera voluntaria en la medida de sus posibilidades", ya sea en forma económica o mediante trabajo comunitario, requiriendo a la propia autoridad los informes del destino que se dé al numerario. En ningún momento

estas contribuciones, dice la iniciativa, serán condicionante alguna a los derechos de los educandos y sin perjuicio de denunciar cualquier acto u omisión irregular en la rendición de cuentas. Finalmente propone que se modifique el artículo 215 del Código Penal Federal, con el propósito de que se criminalice el cobro de cuotas en las escuelas públicas de educación básica: cometerán el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que "realicen o permitan, por sí mismos o a través de intermediarios la realización de cualquier acto que condicione la prestación de servicios educativos gratuitos prestados por el Estado, a cambio de la entrega de dinero, cuotas, dádivas o cualquier tipo de contraprestación".

El PRD, en su iniciativa de diciembre de 2006 busca, asimismo, reformar el artículo 6 de la LGE, de forma que establezca que las donaciones destinadas a las escuelas en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo, quedando prohibido a la autoridad educativa, autorizar, promover, establecer o recibir cuotas por parte de los padres de familia. Según esta iniciativa es conveniente derogar la fracción III del artículo 67 de la citada ley, ya que su redacción da pie al cobro irregular de cuotas en escuelas públicas, cuando señala que las asociaciones de padres de familia tienen por objeto, "participar en la aplicación de cooperaciones en numerario, bienes y servicios que las propias asociaciones deseen hacer al establecimiento escolar." Las asociaciones de padres de familia, particularmente, dice la iniciativa, deben tener por objeto representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados y "colaborar" para una mejor integración de la comunidad escolar, así como en el mejoramiento de los planteles.

Reflexión final

Por el número de iniciativas en relación con los totales, cerca de mil 500 por legislatura en ambas Cámaras, se advierte que el cobro de cuotas no es un tema que preocupe a los legisladores, no obstante que afecta a los electores de todos los partidos en todas las regiones del país. Probablemente porque se enfrentan a: 1) la complejidad de las carencias financieras del subsistema de educación básica; 2) la inercia de una práctica que ahora es avalada por los gobiernos estatales de los tres principales partidos en todas las entidades de la República; 3) los legisladores del poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que están presentes en todos los partidos y que generalmente tienen una influencia significativa en la Comisión de la Educación de ambas Cámaras y; 4) al eventual veto de la presidencia de la República en tanto que las "cuotas voluntarias" favorecen, en buena medida, la estabilidad política en los planteles de educación básica de todo el territorio nacional. Es decir, una de las razones por las que persiste la práctica del cobro de cuotas es por la necesidad de *control* sobre el magisterio. El régimen político ha cerrado los ojos al cobro de cuotas en las escuelas públicas para garantizar la *lealtad* de los directivos, en su papel de *control* sobre los maestros, al permitirles que, con el pretexto de las carencias reales de material e infraestructura en los planteles, se alleguen de recursos para su peculio de manera subrepticia.

En sus iniciativas, los legisladores están tratando aspectos importantes del problema del cobro de cuotas. Sin embargo, el problema es bastante más complejo. La práctica de solicitar e incluso exigir cuotas "voluntarias" a los padres de familia, que desde siempre ha propiciado una cierta mejoría en la operación cotidiana de las escuelas, supone también, por una parte, un elemento básico de debate sobre lo que significa la gratuidad de la educación pública, y por otra, un problema de transparencia, rendición de cuentas y honestidad en el uso de los recursos que se obtienen por esta vía, así como de acceso a la información pública. Otras vertientes del asunto permiten identificar que al ser común el levantamiento de actas de asamblea de las asociaciones de padres de familia para aprobar el cobro de cuotas con determinados propósitos, es claro que el asunto no se resuelve sólo con las medidas legislativas propuestas, sino revisando los reglamentos de los organismos de participación social en la escuela; además, conviene tomar en cuenta la inequidad resultante de que las comunidades más pobres aportan a las escuelas (al menos en términos relativos) más recursos que las más acomodadas; así como debe señalarse que hay maestros que también se apropian de las cuotas y directores que no lo hacen.