

Año: 2021

Expediente: 14353/LXXV

# ***H. Congreso del Estado de Nuevo León***



## **LXXV Legislatura**

**PROMOVENTE:** GRUPO LEGISLATIVO DEL PARTIDO DEL TRABAJO DE LA LXXV LEGISLATURA

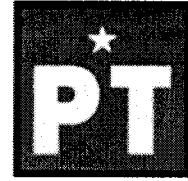
**ASUNTO RELACIONADO:** MEDIANTE EL CUAL PRESENTAN INICIATIVA POR LA QUE SE EXPIDE LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

**INICIADO EN SESIÓN:** 28 de abril del 2021

**SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES):** Educación, Cultura y Deporte

**Mtra. Armida Serrato Flores**

**Oficial Mayor**



**C. DIPUTADA NANCY ARACELY OLGUIN DIAZ  
PRESIDENTA DEL CONGRESO  
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.  
PRESENTE.**



La suscrita diputada María Guadalupe Rodríguez Martínez y Asael Sepúlveda Martínez, integrantes del Grupo Legislativo del Partido del Trabajo de la Septuagésima Quinta Legislatura, en ejercicio de las atribuciones establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en sus artículos 68 y 69, así como los diversos 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, presentamos ante esta Representación Popular iniciativa por la que se expide la **Ley de Educación Superior del Estado de Nuevo León**, bajo la siguiente

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El pasado 15 de mayo de 2019 se promulgó el Decreto en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo sexto transitorio del artículo 3º vigente, se estableció como plazo el 2020 para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley General de Educación Superior.

De esta manera, en lo que interesa, el artículo 3º vigente señala:

*“Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.”*

**Fracción X.-** *“La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal 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.”*

De esta manera, el pasado 20 de abril del presente año, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley General de Educación Superior, en esta ley, se estableció en el artículo quinto transitorio lo siguiente: **“Artículo Quinto.** *Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el Decreto. Dicho proceso se llevará a cabo en un marco en el que se considere la*

*participación de las instituciones de educación superior, organizaciones de la sociedad civil y especialistas en política educativa.”*

Para nuestro Grupo Legislativo, resulta importante destacar que el artículo 3º constitucional establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, como un derecho humano fundamental que posibilita el pleno desarrollo de la personalidad y la salvaguarda de la dignidad, a partir de la protección y respeto de la diversidad humana.

En este sentido, y derivado del artículo quinto transitorio el Grupo Legislativo del Partido del Trabajo presenta esta iniciativa, en el marco de una política educativa de Estado con visión y misión de largo aliento. Para ello, a lo largo de la presente Legislatura, hemos dado seguimiento e impulsado iniciativas que consideramos vitales para el goce y disfrute del derecho fundamental a la educación, a través de tres ejes de acción:

1) Incorporación del principio de intangibilidad de la dignidad humana, dirigido a la transformación de los procesos pedagógicos, educativos, escolares, familiares, comunitarios, culturales, sociales, económicos y jurídicos que subyacen a la educación;

2) Fomento del tránsito hacia un Sistema Educativo incluyente, transparente, equitativo y plural, acorde con principios en los derechos humanos;

3) Aseguramiento de un proceso de deliberación y participación ciudadana amplia, que brinde legitimidad y fortaleza a la propia legislación.

Por lo anterior, es nuestra convicción partir de la necesidad de un proceso amplio de modernización jurídica y legislativa del Sistema Estatal de Educación Superior, un deber inaplazable frente al mandato constitucional de incorporación y fortalecimiento de los derechos humanos, así como la recepción de sus estándares de protección universales, interamericanos y constitucionales. Es del mayor interés para el Grupo Legislativo del Partido del Trabajo, colaborar desde nuestras atribuciones a efecto de dar cumplimiento al mandato mencionado.

En este contexto la presente iniciativa se integra, para exponer y fundamentar, la importancia y trascendencia para expedir la Ley de Educación Superior en el Estado de Nuevo León, que tiene como propósito el reconocimiento pleno del derecho humano fundamental a la educación superior bajo el principio de intangibilidad de la dignidad humana, al cual se ha atribuido el valor jurídico supremo del orden constitucional, fundamento del orden político, la paz y la justicia social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proclama en su artículo 1º, que México se erige como un Estado social y democrático de derecho. El carácter social supone que no puede ni debe desatenderse de la atención de las condiciones de vida de los

ciudadanos, ni limitarse a la mera declaración de derechos y garantías, sino promover y garantizar las condiciones que aseguren el buen vivir de todas las personas. A tales efectos, el Estado tiene como uno de sus fines, garantizar el respeto de la dignidad, desarrollo y bienestar de todas las personas.

Es importante precisar que, los derechos humanos imponen al Estado al menos tres tipos de obligaciones: el derecho de respetar, proteger y cumplir. La obligación de respetar significa que el Estado se abstenga de obstaculizar el goce de los derechos humanos, bien sea cumpliendo con la norma establecida obligaciones negativas o brindando una prestación \_obligaciones positivas\_ ; la obligación de proteger exige al Estado prevenir violaciones a los derechos por parte de terceros y la obligación de cumplir o de garantía supone que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole, adecuadas para lograr la plena efectividad de los derechos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que los derechos sociales tienen el carácter de definitivos, lo cual implica que el carácter normativo de las disposiciones constitucionales que los establecen da lugar a posiciones jurídicas definitivas, es decir, no son susceptibles de restricción y no ceden ante ninguna razón que se invoque en su contra. A la misma vez, funcionan como posiciones de defensa que imponen al legislador el deber de no restringirlos.

A partir de la reforma constitucional del 15 de mayo de 2019, la educación superior adquirió el carácter de gratuidad y obligatoriedad, acatando la obligación de generar disposiciones de derecho interno que protejan de manera efectiva el derecho a la enseñanza superior y que ésta responda a los criterios jurídicos y estándares internacionales del Derecho internacional de los derechos humanos. Así, el Estado mexicano ha adoptado el compromiso de promover y atender todos los tipos y modalidades de educación superior, que sean necesarias para la consecución de los diversos objetivos sociales.

En relación con la efectividad del derecho a la educación superior, este se puede lograr mediante el cumplimiento de obligaciones de respeto, en las cuales se busca no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los derechos. Igualmente, a través de acciones positivas, se puede realizar la protección del derecho para no permitir que terceros obstaculicen el derecho, la prestación de servicios educativos de manera gratuita, dentro de lo cual se incluye la construcción de centros educativos, de instalaciones sanitarias, la participación de docentes calificados y el pago de salarios competitivos. Así mismo, las acciones de garantía, que aseguren el acceso del titular al derecho cuando no pueda hacerlo por sí mismo. De igual manera, deben señalarse las prohibiciones, orientadas a no impedir el acceso a los servicios de educación superior. *(Tesis Aislada 1a. CLXIX/2015 publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, mayo de 2015, página 429, número de registro 2009189, de rubro: "Derecho a la educación. Su efectividad está garantizada por las diversas obligaciones de carácter positivo y negativo a cargo del Estado y de los particulares.")*

En este sentido, la igualdad ha sido reconocida en los tratados internacionales como un derecho. Sin embargo, siguen existiendo múltiples motivos de discriminación, entre los que figuran la raza, el color de la piel, la condición étnica, la lengua, la discapacidad, el estatus migratorio, entre otros. Por tal motivo, el sólo reconocimiento de la igualdad no es suficiente, ya que es preciso reconocer jurídicamente las diferencias que han provocado desventajas sociales para determinados grupos sociales, es decir, valorar jurídicamente las diferencias a fin de menguar el impacto de la desigualdad social sobre las posibilidades educativas reales de la población. (Ferrajoli, Luigi y Miguel Carbonell (2005). *“Igualdad y diferencia de género”*. CONAPRED, México.)

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, promueve y protege los derechos de todas las personas con discapacidad, incluso de aquellas que requieran de un apoyo más intenso a partir de un trato fundado en la igualdad y la no discriminación dicha Convención declara que la *“discriminación contra cualquier persona por razón de su discapacidad constituye una vulneración de la dignidad y el valor inherente del ser humano”* al señalar que:

*“Los Estados Parte deben velar por que las personas con discapacidad tengan acceso, en condiciones de igualdad, a una educación inclusiva y a un proceso de aprendizaje durante toda la vida, que incluya el acceso a instituciones de enseñanza primaria, secundaria, terciaria y profesional. Esto comprende facilitar el acceso a modos de comunicación alternativos, realizar ajustes razonables y la debida formación de profesionales para la atención educativa de las personas*



*con discapacidad, incluyendo a maestros con discapacidad. en la educación de personas con discapacidad” (Artículo 24 de la Convención. Es importante señalar que, a la luz del instrumento internacional, no se considerarán discriminatorias, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.)*

La Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017, muestra que el 58% de las personas con discapacidad han sido discriminadas por motivo de su condición y el 48% opinan que sus derechos se respetan poco o nada; 42% de las personas se han sentido discriminadas en la calle o el transporte público; 30% por su familia; 29% en los servicios médicos, y casi el 70% de los jóvenes de 12 a 17 años, han sentido rechazo en el ámbito escolar o laboral. De acuerdo con el CONEVAL, 48% de la población con discapacidad tiene rezago educativo en comparación con el 15% de las personas sin discapacidad. Según la ENADID 2014, sólo 46% de la población con discapacidad (de 3 a 29 años) asiste a la escuela, en contraste con el 60% de las personas sin discapacidad del mismo rango de edad. *(Encuesta Nacional de Discriminación (ENADIS) 2017 / CONAPRED.)*

Asimismo, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2016), reporta que al menos 80,628 personas con discapacidad en edad escolar no asisten a la escuela. Por otro lado, se estima que el 26% de la población con discapacidad de 18 a 29 años es analfabeta, el 42% vive en condiciones de rezago educativo y que el porcentaje aumenta al 68% para la población con discapacidad mayor de 65 años.

En esta lógica, la educación superior en México está compuesta por la educación normal, la tecnológica y la universitaria; no obstante, algunas instituciones de educación superior en el país mantienen incorporadas a escuelas que ofrecen estudios de educación media superior. Asimismo, incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización. Estos grados que se otorgan se encuentran clasificados por el tipo de estudio y su duración.

Por otro lado, el sistema educativo mexicano ha experimentado un crecimiento exponencial desde 1950, pasando de 1 a 36 millones de estudiantes, logrando así prácticamente la escolarización universal hasta el nivel de educación secundaria. Sin embargo, un gran número de estudiantes abandonan la educación media superior, y en la actualidad se prevé que solo el 56.3% de los mexicanos terminen este nivel de estudios (OCDE, 2018). En México acceder a la educación superior aún es un reto, pues solo el 17% de las personas de entre 25 y 64 años logran tener estudios universitarios.

México tiene la proporción más baja entre los países de la OCDE, de adultos (25-64 años) con un título de educación superior (16%), una cifra muy inferior al promedio del organismo (37%), y por debajo de otros países de la región, tales como Chile (23%), Colombia (23%), Costa Rica (23%) o Argentina (21%). Además, sólo 1% de la población cuenta con estudios de maestría, que representa un nivel sumamente bajo respecto al promedio de los miembros de la OCDE que es de 12%. En

ambos casos, México se ubica en el último lugar. (OCDE (2018). *OECD Income Distribution Database (IDD): Gini, poverty, income, Methods and Concepts*, de la base de datos OECD.Stat, disponible en <http://www.oecd.org/social/incomedistribution-database.htm>)

El financiamiento de la educación superior también es un problema grave, además de que el país se encuentra muy por debajo del nivel esperado debido al grado de desarrollo y las expectativas de sus jóvenes estudiantes; el índice de competitividad global 2017-2018 muestra que el país ocupó la posición 81 (de 137 países) según el valor de la tasa bruta de cobertura de la educación superior.

Ahora bien, en la generación que inició estudios en el ciclo 2003-2004, 76 de cada 100 alumnos concluyeron la educación básica; 14 de los 24 que no lo hicieron se vieron obligados a dejar de estudiar la secundaria. De los 76 que continuaron estudios, 7 lo hicieron en instituciones para formar profesionales técnicos y 70 en instituciones de bachillerato (el alumno extra proviene de otra generación). En ese lapso, otros 24 estudiantes dejaron de estudiar; sólo egresaron 53: 1 técnico y 52 del bachillerato. (<http://www.tribunadigital.online/>)

Prácticamente la mitad de estudiantes de esa generación (52) tuvieron intenciones y posibilidades de ingresar a estudios de licenciatura; sin embargo, 14 no lo hicieron. De los 38 alumnos que sí la estudiaron, 11 dejaron sus estudios y únicamente 27 la concluyeron en el ciclo 2019-2020.

En agosto de 2020, siete de cada diez aspirantes a obtener educación superior no fueron aceptados por las principales universidades públicas del país. La oferta de la educación superior pública es variada: universidades, universidades politécnicas, centros de investigación, institutos y universidades tecnológicas, universidades interculturales y las escuelas normales, principalmente.

Aun así, la magnitud de la oferta es insuficiente. En ese sentido, el régimen de financiamiento de las instituciones de educación superior se divide en federal y concurrente (gobierno federal y estatal). Las instituciones de educación superior federales son la UNAM, la UAM, la UPN, el IPN, UAAAN, UACH, UnADM, Colmex, CIDE, CETI y la UBBJ.

En 2017 (información más reciente), el gasto por alumno en educación superior en México fue de 6 mil 244 dólares (dls) paridad de poder adquisitivo (PPA), es decir, dólares comparables entre países; en 2012 fue de 8 mil 422 dls PPA. El gasto promedio por alumno de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue de 15 mil 482 dls PPA en 2017; en 2012, de 14 mil 357. Chile gastó 9 mil 207 en 2017 y 8 mil 402 dls PPA en 2012; Estados Unidos 32 mil 120 (2017) y 28 mil 825 (2012) y Canadá 23 mil 071 (2017) y 24 mil dls PPA 378 (2012). En México no sólo va en aumento la matrícula en educación superior, sino que se ha reducido su financiamiento (OCDE (2020), *Panorama de la educación 2020: Indicadores de la OCDE*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>)

El gasto realizado por México en Investigación y Desarrollo (I y D) por estudiante fue de 1 mil 323 dls PPA en 2017. El gasto promedio por estudiante de los países de la OCDE ascendió a 4 mil 205 dls PPA, Chile gastó 531, Estados Unidos, 3 mil 911 y España, 3 mil 334 dls PPA.

En 2018 la tasa de investigadores dedicados a la I y D en México fue de 315 por cada millón de personas. En Estados Unidos (4,412), Canadá (4,326); Chile (493), Argentina (1,192) y Brasil (888); Rusia (2,784), España (3,001), Noruega (6,467), Suecia (7,536) y Dinamarca (8,066) en síntesis, el gasto en I y D es insuficiente (en años recientes ha representado 0.5 por ciento del PIB) y anualmente ha estado lejos de cumplir con la proporción de 1 por ciento del PIB que mandata la Ley General de Educación. (<https://datos.bancomundial.org/>)

Uno de los grandes retos que enfrenta el sistema educativo nacional en su conjunto, y el de educación superior en particular, es la dispersión de la población. Si bien el 79% de la población vive en áreas urbanas y en grandes ciudades, el 21% restante vive en poblaciones y localidades dispersas de menos de 2,500 habitantes (comúnmente asentada en pueblos y comunidades indígenas, afro mexicanas y rurales). Lo anterior implica retos y obstáculos para la provisión de infraestructura y servicios educativos adecuados para un conjunto importante de la población. Como resultado de estas asimetrías, los servicios educativos en el territorio mexicano no son uniformes y varían considerablemente de acuerdo con el contexto geográfico y regional. (INEGI (2017). *Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, <http://inegi.org.mx>)

El sistema de educación superior en México se caracteriza, principalmente, por la diversidad de instituciones –tanto públicas como privadas– que lo conforman. En las últimas décadas, los institutos de educación superior se duplicaron, al pasar de 2,123 escuelas en 1990 a 5,455 en 2017. Los centros que integran a este sistema se clasifican en Universidades, Institutos tecnológicos, Centros públicos de investigación Conacyt, Escuelas normales públicas y otras instituciones.

En ese periodo de expansión, la matrícula y el personal docente de educación superior también creció exponencialmente. El número de alumnos inscritos en la modalidad escolarizada pasó de 1 millón 252 mil en el ciclo escolar 1990-1991 a 3 millones 865 mil alumnos inscritos en el ciclo escolar 2017-2018, lo que significa un aumento de más del 300%. Si a esta cifra se le suma la modalidad no escolarizada – educación abierta y a distancia–, la matrícula total para el periodo 2017-2018 fue de 4 millones 561 mil alumnos, de los cuales el 64.8% fue atendido por instituciones públicas y el 35.2% por instituciones privadas. Asimismo, la planta académica creció en un 295%, al pasar de 134 mil 424 profesores durante el ciclo escolar 1990-1991 a 397 mil 671 docentes en 2017. (<https://integralia.com.mx/>)

De igual manera, con información de la Secretaría de Educación Federal, durante el presente ciclo escolar 2020-2021, la matrícula total de educación superior en las modalidades escolarizada y no escolarizada ascendió a 4'922,820 estudiantes, de los cuales 4'541,111

corresponde a estudiantes de licenciatura y 381,709 a estudiantes de posgrado. En el mismo ciclo, la participación de las Universidades e Instituciones de Educación Superior públicas en la matrícula de licenciatura disminuyó de 66.8% a 66%, en tanto que las Universidades e Instituciones de Educación Superior particulares aumentaron su proporción de matrícula de 33.2% a 34% del total. En tanto, que en posgrado sólo el 36.5% está matriculado en Universidades e Instituciones de Educación Superior públicas y el 63.5% en Universidades e Instituciones de Educación Superior privadas.

*(SEP/DGPPYEE. Estadísticas Educativas, 2019. Disponible en <https://www.planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeducativas.aspx>)*

Como en la mayoría de los países de la OCDE, en México un título de educación superior mejora los resultados en el mercado laboral en comparación con niveles educativos más bajos: los egresados de educación participan más en el mercado de trabajo, disfrutan de mejores resultados en materia de empleo y reciben unos salarios considerablemente superiores. No obstante, las condiciones de trabajo han empeorado en la última década y los trabajadores jóvenes con estudios superiores enfrentan dos problemas persistentes y de gran importancia que indican un uso ineficiente de sus competencias: la informalidad y la sobre-cualificación. Los resultados en el mercado laboral varían en gran medida según el género, la edad, los campos de estudio y entre los 32 estados.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos en México, la educación superior se debe alinear mejor con las necesidades cambiantes de la economía. Casi la mitad de los empleadores alertan de una falta de competencias en su sector y consideran que la educación y formación de los solicitantes de empleo no es adecuada para sus necesidades. Mejorar la relevancia y los resultados de la educación superior requiere de una visión estratégica de la educación superior, un enfoque común para todo el gobierno y la implicación de todo el sistema de educación superior. Cabe mencionar que se han hecho avances prometedores en esta dirección por medio del Comité Nacional de Productividad interministerial y el reciente marco nacional de competencias. (OCDE 2019).

Para dicho organismo internacional, no existe una cultura sólida de aseguramiento de la calidad dentro de las instituciones de educación superior, a excepción de algunas instituciones punteras. El financiamiento extraordinario, que es el principal instrumento de políticas de México para incrementar la calidad, sólo llega a las instituciones públicas, que rediben al 70% de los estudiantes, pero representan menos de un tercio de las 3 762 instituciones del país. Ningún financiamiento se orienta en exclusiva a incrementar la relevancia y los resultados de la educación superior en el mercado laboral, aunque varios programas de financiamiento extraordinario sí tienen en cuenta estos criterios. La eficacia del financiamiento extraordinario se ve reducida por la fragmentación de los programas, el solapamiento y la falta de claridad de los objetivos, y la complejidad de los procedimientos de aplicación. Asimismo, es habitual que las



instituciones dediquen el financiamiento extraordinario a cubrir costes básicos.

Para la OCDE, Los estudiantes necesitan de un apoyo mayor y mejor para tener éxito en sus estudios y desarrollar las competencias que necesitan en sus futuros empleos. Pese a que existen casos de buenas prácticas en algunos subsistemas, en general no se tiene una clara consciencia del papel fundamental de una educación de calidad ni se reconoce su importancia. Por otro lado, las instituciones se basan en gran medida en la docencia mediante clases magistrales. Por tanto, es escasa la presencia de métodos innovadores más interactivos e implican a los estudiantes en diferentes aspectos, al tiempo que las iniciativas de internacionalización se encuentran en fases tempranas de desarrollo.

De la misma manera, la OCDE afirma que no existe tradición de vincularse con empleadores y otros agentes sociales para garantizar que la prestación de los programas satisface las necesidades del mercado laboral, si bien hay excepciones en los subsistemas tecnológicos y en determinadas instituciones líderes. Por otra parte, el aprendizaje basado en el trabajo cuenta con presencia, en diversos grados según el subsistema y el campo de estudio e incluye prácticas profesionales, el servicio social y los programas de formación dual y de postgrado con la industria. El servicio social, concebido para permitir a los estudiantes contribuir a la sociedad, es un mecanismo potencialmente potente para que cada estudiante de licenciatura desarrolle competencias transversales.