



ACUSE



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero



Oficio No. COFEMER/17/6621

Asunto: Acuerdo número por el que se determinan los Lineamientos a que se sujetará el procedimiento para autorizar el uso de libros de texto destinados a escuelas secundarias del Sistema Educativo Nacional.

Ciudad de México, a 1 de diciembre de 2017

DRA. IRMA ADRIANA GÓMEZ CAVAZOS
Oficial Mayor
Secretaría de Educación Pública
Presente

Se hace referencia al anteproyecto denominado Acuerdo número por el que se determinan los Lineamientos a que se sujetará el procedimiento para autorizar el uso de libros de texto destinados a escuelas secundarias del Sistema Educativo Nacional (en adelante "anteproyecto"), así como a su respectivo formato de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), en su carácter de impacto moderado, enviados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el 16 de noviembre de 2017, a través del portal de la MIR, así como a su nuevo envío del 29 de noviembre del mismo año.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (en adelante Acuerdo Presidencial), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017, se le informa acerca de la procedencia del supuesto invocado por la SEP a efecto de garantizar la calidad de la regulación [i.e. con la expedición del acto administrativo de carácter general, la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal].

Lo anterior, toda vez que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley General de Educación, a esa Dependencia le corresponde fijar los lineamientos generales para el uso de material educativo, así como autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, primaria y secundaria.

Asimismo, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) advierte que el derecho humano a la educación se encuentra previsto en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como la facultad y rectoría del Estado para garantizar la calidad en los materiales y métodos educativos que contribuyan el máximo logro de aprendizaje.



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

Adicionalmente, esta Comisión observa que el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 establece como Objetivo 1, Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, mismo que se llevará a cabo, entre otras estrategias, mediante el fortalecimiento de los planes y programas de estudio que permitan a los educandos el desarrollo de las competencias que se requieren para la vida.

Por otra parte, con respecto a lo dispuesto en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial que a la letra señala:

“Para la expedición de nuevos actos administrativos de carácter general, las dependencias y organismos descentralizados deberán indicar expresamente en el anteproyecto correspondiente, las dos obligaciones regulatorias o los dos actos que se abrogarán o derogarán y que se refieran a la misma materia o sector económico regulado. La Comisión deberá vigilar que efectivamente exista una reducción en el costo de cumplimiento de la regulación para los particulares.

A efecto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, las dependencias y organismos descentralizados deberán brindar la información que al efecto determine la Comisión en el formulario de la Manifestación de Impacto Regulatorio correspondiente [...]” (énfasis añadido).

La COFEMER advierte que esa Dependencia señala en el artículo SEGUNDO transitorio del anteproyecto lo siguiente:

“SEGUNDO.- Se abrogan los acuerdos números 689 por el que se establecen los lineamientos a que se sujetará el procedimiento de evaluación para autorizar el uso de obras destinadas a servir como libros de texto en las escuelas secundarias del Sistema Educativo Nacional que se sometan a consideración de la Secretaría de Educación Pública y 26/12/16 por el que éste se modifica, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 2013 y el 28 de diciembre de 2016, respectivamente.

Se derogan las disposiciones administrativas que se opongan a lo dispuesto en el presente Acuerdo.”

Además, esta Comisión observa que, la SEP incluye un documento Anexo al formulario de la MIR denominado *20171129135059_44008_Justificación 2x1_Acuerdo Evaluación Libros de Secundaria con costos_MC_VF.docx*, el cual contiene el análisis respectivo de los costos de cumplimiento que se eliminarán en cumplimiento del Acuerdo Presidencial, mismos que se analizarán en la sección correspondiente del presente oficio.

En este sentido, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G y 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA); 7, fracción III y 9 fracción XI y último párrafo, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como artículo Primero, fracción III y Segundo, fracción III del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, publicado en el DOF el 26 de julio de 2010, se emite el siguiente:



DICTAMEN TOTAL

I. Consideraciones generales

La emisión de la regulación representa la materialización del modelo educativo, tiene como objetivo garantizar que en las escuelas de nivel secundaria cuenten con material didáctico de calidad en su contenido, contribuyendo a un mayor desarrollo en el aprendizaje de los educandos al dotarlos con los recursos enfocados para su formación académica personal y social.

Con base en lo anterior, la SEP dará cumplimiento a lo dispuesto por la CPEUM a través del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y la LGE, ya que el anteproyecto establecerá los criterios y estándares de calidad necesarios para el proceso de evaluación de los libros de texto que serán distribuidos en las escuelas de nivel básico, a fin de que los alumnos de educación secundaria cuenten con las herramientas necesarias para su desarrollo escolar.

II. Definición del problema y objetivos generales

En el numeral 1 de la MIR, se solicita al regulador que identifique los objetivos generales de la regulación propuesta. Al respecto, la SEP estableció que la regulación beneficiará a la industria editorial mexicana. En particular, esa Secretaría consideró que los objetivos puntuales que pretende alcanzar a través de la emisión del anteproyecto de mérito, son los siguientes:

- i. Garantizar la calidad y pertinencia de los materiales educativos en todas las escuelas secundarias del Sistema Educativo Nacional.
- ii. Dar certeza jurídica a las personas físicas y morales para obtener la autorización de uso de libros de texto.
- iii. Coadyuvar a mejorar la calidad y la equidad de la educación de nivel secundaria.
- iv. Actualizar los criterios de calidad técnico-conceptuales, curriculares y editoriales.

Asimismo, el numeral 2 de la MIR solicita al regulador describir la problemática que da origen a la intervención gubernamental. Sobre el particular, la SEP establece la necesidad de impulsar un nuevo modelo educativo el cual implica la innovación de los procesos de enseñanza-aprendizaje así como el de los planes y programas de estudios y materiales y libros de texto autorizados, a través de un proceso transparente que de vista a los altos estándares de calidad pedagógica y editorial que se pretende alcanzar, homologando los criterios de evaluación para autorizar obras destinadas a servir como libros de texto en las escuelas secundarias del Sistema Educativo Nacional.



Igualmente, esa Secretaría presenta información sobre el número de adolescentes que cursan la educación secundaria, con base en los datos de la Encuesta intercensal elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2015. En ese orden de ideas, México cuenta con aproximadamente ocho millones y medio de adolescentes de entre 12 y 15 años, de los cuales ocho de cada diez cursan la educación secundaria.

Por lo anterior, este Órgano Desconcentrado advierte que con la implementación del anteproyecto de referencia, podría resolver la problemática planteada a través de la consecución de los objetivos generales y específicos descritos en el numeral 1 de la MIR.

III. Identificación de posibles alternativas regulatorias

En el apartado II de la MIR se solicita al regulador señalar y comparar las alternativas con que se podría resolver la problemática evaluada. Al respecto, la SEP estableció las alternativas que fueron consideradas, a saber: No emitir regulación alguna y esquemas voluntarios. Por lo que respecta a la primera alternativa, esa Dependencia establece que permanecer con la regulación vigente ocasionaría, además de un incumplimiento con las disposiciones de leyes, planes y programas en la materia, un marco normativo desactualizado y desarticulado.

Asimismo, esa Dependencia consideró el establecer un marco jurídico procedimental para la evaluación de la resolución de las solicitudes de autorización para obras destinadas a usarse como libros de texto en las escuelas secundarias, contribuyendo a disminuir las inconformidades de los dictámenes, los recursos de revisión, los costos de cumplimiento y el plazo de resolución del proceso al que tienen que someterse los particulares. Adicionalmente, la SEP estableció que la emisión de la propuesta regulatoria, contribuirá a que los autores y editores de libros de texto denoten el marco de la propuesta educativa planteada y que en consecuencia, editen libros apegados al enfoque establecido en el plan y programas de estudios vigente comprendido para cada ciclo escolar.

Por lo anterior, esta Comisión advierte que si bien se proporciona información respecto de las posibles alternativas de la regulación, estas no se establecen de manera cuantitativa y bajo el análisis del costo-beneficio de cada una de las estrategias o alternativas planteadas. En esa tesitura, se recomienda a la SEP que en futuras ocasiones, realice un esfuerzo para plantear de manera cualitativa y cuantitativa, los costos y beneficios de cada alternativa señalada.

IV. Impacto

a) Trámites

El artículo 69-B, tercer párrafo de la LFPA, señala que por trámite se entiende:

“Cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado”.

Con base en la definición señalada en el párrafo anterior, la SEP indicó que la regulación no crea, modifica o elimina trámite alguno. Sin embargo, este Órgano Desconcentrado observa que en el anteproyecto modifica el trámite identificado con la homoclave SEP-02-001, denominado “*Solicitud de autorización de uso de libros de texto destinados a escuelas de nivel secundaria*”, en este sentido, se recomienda realizar las modificaciones pertinentes en el Registro de Trámites y Servicios (RFTS), de conformidad con lo establecido en los artículos 69-M, 69-N y 69-O de la LFPA.

No se omite señalar que las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, deberán notificar a la Comisión cualquier modificación a la información inscrita en el RFTS, dentro de los diez días hábiles siguientes a que entre en vigor la disposición que fundamente dicha modificación de conformidad con el artículo 69-N, segundo párrafo de la LFPA.

b) Acciones regulatorias

En lo que respecta a las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites que corresponden a la propuesta, la SEP identificó las acciones contenidas en los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo y décimo del anteproyecto.

Al respecto, esa Dependencia establece que derivado del nuevo modelo educativo, los libros de texto se desarrollaran conforme a los contenidos establecidos en el programa de estudios para cada asignatura, contribuyendo a que las actividades planteadas y la información contenida en los libros de texto sea congruente con el aprendizaje de los educandos. Asimismo, impulsar el interés por el conocimiento de los educandos en la investigación, innovación científica y tecnológica.

En este orden de ideas, este Órgano Desconcentrado observa que esa Dependencia brinda las justificaciones correspondientes basadas en el anteproyecto de mérito, otorgando la certeza jurídica al particular, así como la claridad a los posibles interesados en la lectura de dicha herramienta y de su anteproyecto, como parte del proceso de consulta pública.

c) Costos y beneficios

En el apartado 9 de la MIR, se le solicita al regulador proporcione información cuantificada de los costos y beneficios que representa la emisión de la regulación. En este sentido, la SEP estima en el Anexo de la MIR denominado *20171129135059_44008_Justificación_2x1_Acuerdo_Evaluación_Libros_de_Secundaria_con_costos_MC_VF.docx*, el costo



trianual de la regulación vigente por \$2,447,524,495.80 pesos, lo anterior derivado del costo agregado de la carga administrativa que actualmente recae en el sector editorial.

En este sentido, se observa que la SEP realizó la proyección de los costos administrativos que genera la regulación vigente la cual se estima en \$7,342,573,487.40 pesos. Lo anterior se realizó a fin de homologar y ejemplificar el periodo que contempla la regulación propuesta, ya que dicha regulación prevé que los planes y programas de estudios del nuevo modelo educativo tengan una permanencia de nueve años.

De igual forma, la SEP señala en el documento Anexo señalado, los costos de los rubros a los que la industria editorial tiene que sujetarse de manera trianual para cumplir con la regulación vigente, como los costos transferidos por parte del Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR), los cuales se estiman en \$1,718,076,272.16 pesos. Adicionalmente esa Secretaría, señala que la maquetación y desarrollo del libro de texto son costos que tiene que cumplir el sector editorial los cuales se estiman en \$2,248,223.64 y \$727,200,000.00 pesos, respectivamente. La información mencionada anteriormente se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Estimación del costo agregado de la regulación vigente para nueve años

	Rubro	Costo agregado por tres años	Costo agregado por nueve años
Costo de la regulación vigente	Costo por cumplimiento de trámites ante el INDAUTOR	\$1,718,076,272.16	\$5,154,228,816.48
	Costo por maquetación	\$2,248,223.64	\$6,744,670.92
	Costo por el desarrollo de libro	\$727,200,000.00	\$2,181,600,000.00
	COSTO TOTAL	\$2,447,524,495.80	\$7,342,573,487.40

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP.

Aunado a lo anterior, la SEP presenta en el mismo documento adjunto, el costo que representaría para los particulares la emisión del anteproyecto señalando, ya que se estima un costo de cumplimiento para los particulares de \$242,552,308.00 pesos. Lo anterior deriva de los costos administrativos a los que tienen que ser sometidos los particulares por única vez; dentro de estos costos se considera el engargolado de ejemplar y el de desarrollo del libro de texto en \$152,308.00 y \$242,400,000.00 pesos, respectivamente. La información mencionada anteriormente se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Estimación del costo agregado de la regulación propuesta para nueve años

Costo de la regulación propuesta	Rubro	Costo agregado por nueve años
	Costo por engargolado	\$152,308.00



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

	Costo por el desarrollo de libro	\$242,400,000.00
	COSTO TOTAL	\$242,552,308.00
Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP.		

En este sentido, esta Comisión observa que el beneficio de emitir la regulación propuesta se estima en \$7,100,021,179.40 pesos durante el periodo que contempla los Planes y Programas de Estudios del nuevo modelo educativo, ya que se prevé que el grupo editorial deje de presentar tanto los trámites correspondientes ante el INDAUTOR, así como el costo de maquetación.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión advierte que en la actualidad existen distintas investigaciones que explican la relación entre crecimiento económico y educación. La teoría del capital humano del premio Nobel de Economía Gary Becker postula que invertir en la educación ofrece beneficios en términos de la obtención de salarios más altos. Aunado a lo anterior, T.W. Schultz Nobel de Economía sostiene que la inversión en la educación también explica el crecimiento económico¹.

Por otra parte, en el documento "Comparable Estimates of Returns to Schooling Around the World" elaborado por el Banco Mundial en el año 2014, concluye que un año adicional de escolarización puede aumentar los ingresos en un 10% al año. En este sentido, podemos observar la existencia de una correlación positiva entre el nivel educativo de una sociedad y el crecimiento económico que esta última pudiera alcanzar dentro de una nación.

Por lo anterior, esta Comisión considera que la emisión de la regulación tendrá un impacto positivo en la sociedad, y que los beneficios que de ésta se desprendan, serán mayores a los costos de cumplimiento que enfrenten los sujetos obligados.

En virtud de lo anterior, y tomando en consideración lo dispuesto por el Artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, la COFEMER considera que esa Dependencia cumple con la cuantificación y monetización de los costos y beneficios de la regulación, al igual que los que derivan del cumplimiento de la eliminación de las obligaciones regulatorias, en virtud de lo establecido en el artículo SEGUNDO transitorio del anteproyecto.

¹ The World Bank (2016), "Global Conference on Equity and Excellence in Basic Education"



V. Consulta pública

En apartado VI de la MIR, la SEP omitió proporcionar información respecto de la consulta a las partes o grupos interesados para la elaboración de la regulación. En opinión de esta Comisión, la consulta pública enriquece las disposiciones de los anteproyectos, por lo que sugiere que en futuras ocasiones se obtenga retroalimentación entre el regulador y los actores a quienes impacta directamente la regulación.

Este Órgano Desconcentrado manifiesta que hizo público el anteproyecto de mérito a través de su portal electrónico desde el día en que lo recibió y que hasta la fecha de la emisión del presente Dictamen no se tuvieron comentarios de particulares respecto a la regulación de la que es motivo el presente.

VI. Observaciones puntuales al anteproyecto

- A propósito de los supuestos contenidos en el artículo Séptimo de la regulación propuesta, la COFEMER recomienda establecer en el cuerpo de la regulación, los criterios que la autoridad educativa deberá utilizar para estar en condiciones de emitir un dictamen favorable a las personas físicas y morales que presenten su obra literaria ante la SEP.

Lo anterior, con la finalidad de eliminar la discrecionalidad y brindar certeza jurídica a los particulares que presenten la autorización del uso de obras destinadas a servir como libros de texto en las escuelas secundarias.

- La COFEMER recomienda establecer plazo de prevención que tendrán los particulares para realizar las correcciones que se deriven de la evaluación realizada por la SEP, a fin de obtener la autorización de los libros de texto y con esto, brindar mayor transparencia y certeza jurídica a los particulares (artículo segundo del anteproyecto).

Finalmente, le informo que el presente dictamen total surte efectos de final, por lo que la SEP puede proceder con las formalidades para la publicación del anteproyecto en el DOF, de conformidad con lo establecido en el artículo 69-L, segundo párrafo, de la LFPA.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
La Directora

LIC. CLAUDIA RÍOS LIÉVANO

Página 8 de 8