

Editorial

EVALUACIÓN DEL PROYECTO DE UNA NUEVA LEY MEXICANA DE EDUCACIÓN

Los principales acontecimientos en materia de desarrollo escolar que ocurren en cualquier país latinoamericano trascienden el interés de los habitantes de la nación de que se trate. Esto explica el que en esta oportunidad nos refiramos a la nueva Ley Federal de Educación, aprobada por la Cámara de Diputados de México en noviembre de 1973, que reemplazará a la Ley Orgánica de Educación Pública. Ésta era obsoleta desde 1946, por haber sido promulgada con anterioridad a las modificaciones que en ese año se hicieron al Artículo 3° Constitucional, mismo que le sirve de base.

En otra ocasión, analizaremos el proceso seguido durante la preparación y discusión de la Nueva Ley. Por ahora entregamos a nuestros lectores algunos comentarios sobre la naturaleza del Proyecto de Ley y los principales aspectos en que difiere de la legislación hasta ahora vigente.

* * *

Hace unos 5 años, México fue sacudido por un movimiento estudiantil que alcanzó magnitud y repercusiones enormes. Durante ese movimiento se hicieron manifiestas las fuertes contradicciones y tensiones sociales que habían sido generadas durante las últimas décadas. El movimiento sólo cedió ante las medidas de represión más violentas que jamás haya tomado gobierno alguno de este país.

Muy cerca de la fecha en la que el entonces Presidente Gustavo Díaz Ordaz dictó semejantes medidas, éste había declarado:

El verdadero fondo del problema estudiantil es la urgencia de una profunda reforma educacional.

Así pues, el Proyecto de Ley a que estamos aludiendo representa, desde varios puntos de vista, la culminación de un proceso tendiente a reformar la educación nacional, que se iniciara —tenuemente— a partir de la citada declaración de Gustavo Díaz Ordaz, y llegara a tomar un cauce definido hasta estos momentos en que el régimen de gobierno del actual Presidente Luis Echeverría está por cumplir su tercer año.

Es interesante hacer notar que en los pronunciamientos del ex-presidente Díaz Ordaz subyacía el supuesto de que, mediante una reforma de la educación, sería

posible evitar la agudización de situaciones anómicas que, como las hemos anotado, llegaron a amenazar la estabilidad de su gobierno. Según Díaz Ordaz, había una relación directa entre los disturbios estudiantiles y la situación de atraso en que había permanecido la educación del país; por ello bastaría modernizar, simplificar y mejorar la educación para que el país llegara a formar “verdaderos hombres, a la vez libres y responsables”.

Por el contexto en que fueron dichas estas palabras, parecen significar que una educación más moderna sería capaz de preparar a los jóvenes para adaptarse y aceptar sin cuestionamiento el *statu quo* resultante de las dinámicas sociales imperantes.

* * *

Por lo anterior, adquiere particular importancia subrayar que, al cobrar finalmente forma jurídica la reforma educativa del país, se advierte un contraste fundamental entre los *objetivos* que se proponen a la educación en el Proyecto de Ley y los que se le habían asignado cuando se generó el proceso que dio origen al Proyecto. En efecto, la educación ya no deberá limitarse a preparar a los individuos para adaptarse a una sociedad orientada a transformarse en una dirección determinada, sino que, por el contrario, deberá constituirse en un *factor de cambio social*, orientado hacia una escala de valores deseables (*i.e.* democracia, justicia, libertad, solidaridad, etcétera).

Es así como se puede interpretar un conjunto de finalidades que el Proyecto de Ley establece para la nueva educación. Entre estas finalidades vale la pena destacar las siguientes:

- Promover las condiciones sociales que lleven a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales, dentro de un régimen de libertad.
- Vigorizar los hábitos intelectuales que permitan el análisis objetivo de la realidad.
- Infundir el conocimiento de la democracia como forma de gobierno y de convivencia, que permita a todos participar en la toma de decisiones orientadas a la transformación de la sociedad.
- Promover las actitudes solidarias para el logro de una vida social justa.

* * *

Para la definición del *contenido* de la educación y la selección de los *métodos* pedagógicos, el Proyecto de Ley establece una serie de principios rectores, tan valiosos como las finalidades transcritas en el apartado anterior.

Así, en relación con lo primero, el Proyecto ordena que los planes y programas de estudio:

- Desarrollen la capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción.
- Busquen la armonía entre los aspectos teóricos y prácticos de la educación.
- Propicien la visión de conjunto y la correspondiente especialización.
- Fomenten el ejercicio de la reflexión crítica.
- Acrecienten la capacidad de actualizar y transformar los conocimientos.
- Capaciten al educando para el trabajo socialmente útil, cualquiera que sea el grado en que suspenda sus estudios.

Y, en relación con los métodos, estipula que:

- Se basen en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores.
- Desarrollen la capacidad y las aptitudes de los educandos para aprender por sí mismos.
- Promuevan el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores y padres de familia.

Asimismo, el Proyecto de Ley define una estructuración del sistema educativo más flexible y permeable, para facilitar el tránsito de los educandos entre las diferentes ramas y niveles que los integran, así como entre los establecimientos escolares y los centros productivos. Al respecto se establece un novedoso sistema federal de certificación de conocimientos que estará abierto, especialmente, a quienes adquieran determinados conocimientos y habilidades fuera del sistema de educación formal.

* * *

De lo anterior se desprende que el Proyecto de Ley representa —en relación con planteamientos hechos con anterioridad— importantes avances en lo que se refiere a la definición de la filosofía educativa y a la vinculación de esta filosofía con determinados aspectos intrínsecos del sistema educativo.

Sin embargo, resulta desalentador observar que —por una parte— el Proyecto implicará notables retrocesos en relación con determinados aspectos de la legislación que hasta ahora ha permanecido vigente, y —por otra— que algunas de sus disposiciones más importantes pueden resultar prácticamente inoperantes, si no se modifican sustancialmente otros factores que las condicionan.

Los puntos en los que el Proyecto de Ley implicará un retroceso en relación con la legislación vigente, pueden resumirse como sigue: *en el Proyecto se advierte una falta de especificidad en la definición de las obligaciones del Estado en materia de desarrollo educativo.*

Como resultado de esta falta de especificidad, el Estado ya no quedará comprometido públicamente a:

- Proporcionar a todos los habitantes del país las mismas oportunidades educativas. Si bien es cierto que la Nueva Ley reconoce este derecho para los habitantes del país, se abstiene de señalar de manera expresa —al contrario de lo que hacía la Ley vigente— al sujeto de la obligación correlativa.
- Ajustar su gasto en educación a un orden de prioridades establecidas en la Ley vigente, que favorecía a los sectores sociales más necesitados.
- Otorgar autorización a los particulares que deseen impartir educación primaria, secundaria, normal y de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos, aun cuando satisfagan determinados requisitos establecidos por la propia Ley. Según la legislación derogada, el Estado debía otorgar dicha autorización. Según el Proyecto de Ley, el Estado podrá —no deberá— otorgarla. Más aún, el Proyecto de Ley añade que la negación de la autorización producirá efectos de clausura del establecimiento educativo de que se trate.

Aunque es muy limitado el espacio que podemos dedicar a estas consideraciones, no podemos dejar de señalar que la falta de especificidad a que estamos aludiendo puede reflejar que la élite del país percibe la necesidad de manejar los problemas de la educación en una forma absolutamente discrecional. Sólo así estaría en condiciones de atemperar adecuadamente las demandas y presiones procedentes de los sectores sociales, que han adquirido mayor capacidad para articular sus intereses, y para controlar y consumir los recursos. Por otra parte, lo señalado en tercer lugar parece indicar que la élite política ha preferido dejar totalmente a su criterio la posibilidad de otorgar autorización a los particulares que deseen impartir esos tipos y modalidades de la educación, para poder así suprimir cualquier establecimiento que, por su modo de operar o por la educación que imparta, pueda llegar a representar eventualmente una amenaza a su permanencia en el poder.

* * *

Finalmente, las principales disposiciones del Proyecto de Ley cuya inoperancia en la práctica puede anticiparse en caso de que no se modifiquen otras condiciones sociales, económicas y políticas, son las siguientes:

1. Que los beneficios de la educación se extiendan a quienes carecen de ellos, para contribuir a eliminar los desequilibrios económicos y sociales.
2. Que el educando pueda incorporarse a la vida económica, cualquiera que sea el grado en que suspenda sus estudios.
3. Que la educación infunda el conocimiento de la democracia como forma de gobierno y de convivencia, de manera que permita a todos participar en la toma de decisiones orientada a la transformación de la sociedad.

1. Para evaluar esta prescripción, es necesario distinguir las dos suposiciones que la componen: por una parte, se prescribe extender la educación a quienes carecen de ella; por la otra, se señala como objeto de esta medida el contribuir a eliminar los desequilibrios sociales.

La extensión de la educación —de manera que logre disminuir las notables diferencias entre las tasas de participación de los distintos sectores sociales y regiones del país— será difícil porque, como lo acabamos de señalar, el Estado ha renunciado a constituirse en el sujeto de esta obligación. En realidad, la principal dificultad para extender la educación conforme a este rubro proviene de las múltiples relaciones que han sido detectadas entre el sistema de estratificación social y las pautas de acceso, perseverancia y aprovechamiento escolares.

Esto no significa, desde luego, que el Estado no se encuentre en condiciones de seguir ampliando la base de la pirámide escolar, tal como lo ha venido haciendo desde la década pasada. Más aún, es probable que esté dispuesto a continuar la estrategia de emplear la escolaridad como elemento fortalecedor del llamado “factor esperanza”, para seguir atemperando otras tensiones políticas. Sin embargo, esta estrategia no asegura que el acceso a la escolaridad habrá de traducirse *ipso facto* en permanencia y aprovechamiento escolar.

Por otra parte, para poder comentar adecuadamente el objetivo que se propone para esta medida, sería necesario resumir conclusiones de una serie de estudios recientes; y esto resulta imposible dado el espacio disponible. Cuando co-

mentemos la prescripción relacionada con el tránsito de los individuos del sistema educativo al mercado de trabajo, podremos mencionar algunos datos que también se relacionan con el tema a que nos estamos refiriendo. Por ahora baste señalar que toda la evidencia que se ha reunido —no sólo en México sino también en otros países— señala que, aun durante periodos en que se ha expandido rápidamente la escolaridad, la distribución del ingreso ha tendido a concentrarse aún más. Por tanto, la expansión escolar, dentro del contexto socioeconómico del país y de otros más, no ha contribuido a “eliminar los desequilibrios económicos y sociales”, como lo pretende el Proyecto de Ley a que estamos aludiendo.

2. Al parecer, quienes redactaron el Proyecto de Ley partieron del supuesto de que las dificultades con que los individuos tropiezan cuando buscan empleo, después de abandonar el sistema escolar sin haber cursado algún ciclo terminal, se originan fundamentalmente en su falta de preparación para el trabajo (es decir, del lado de la oferta). Según este supuesto, bastaría que la totalidad del sistema escolar —en todos sus grados— se orientara hacia el mercado de trabajo, para permitir a los desertores incorporarse a la población económicamente activa.

La realidad es, sin embargo, muy distinta. Las fuentes de trabajo que se van creando son menos numerosas que los egresados del sistema escolar que compiten por ellas. Más, aún, el ritmo al que se crean empleos es más rápido en el caso de ocupaciones que requieren altos niveles de escolaridad, y más lento en el caso de ocupaciones poco calificadas. Asimismo, los “coeficientes de absorción” de los egresados del sistema escolar son directamente proporcionales al número de grados escolares cursados. En otras palabras, existe un marcado desajuste estructural entre el mercado de trabajo y el sistema escolar, que perjudica principalmente a quienes abandonan la escuela antes de terminar su educación primaria. El sistema, que tiende a ser elitista, agrega cada año a la población desempleada un numeroso contingente de individuos que se ven forzados a abandonarlo. Por otra parte, este mismo desajuste estructural está provocando que los egresados de niveles superiores tengan que aceptar ocupaciones que hasta hace poco habían desempeñado individuos de menor escolaridad. Consecuentemente, la educación se está devaluando en el mercado de trabajo y esto no se corregirá con sólo introducir modificaciones curriculares en el sistema educativo.

3. Esta tercera disposición también será inoperante mientras las instituciones educativas y no educativas *no practiquen efectivamente en su funcionamiento diario* los valores de democracia, solidaridad, responsabilidad, etc. Sólo así se podría “infundir” realmente “el conocimiento de la democracia” y de otros valores que el Proyecto de Ley propone. Ninguno de éstos puede fomentarse mediante el estudio de libros de texto en donde sean proclamados. Son, de hecho, las relaciones sociales dentro de las cuales se encuentra inmerso el individuo las que efectivamente lo educan o deseducan en el terreno valoral.

* * *

Para que las disposiciones anteriores puedan operar realmente, sería necesario lo siguiente:

a) Complementar los objetivos de la educación orientada al cambio social con la necesaria preparación de los individuos para aceptar ese cambio.

Una educación para el cambio constructivo debe capacitar a todos los sectores sociales, a fin de que puedan manejar con sensatez los constantes conflictos de la vida social democrática.

Esto incluye la capacidad para dialogar, para comprender los puntos de vista ajenos, para no claudicar en los propios derechos, para saber transigir respecto a los intereses materiales, para asumir la responsabilidad de los males propios sin excusarse tras la culpa de otros.

Si todas las clases sociales se beneficiaran con estos principios, la educación apoyaría el cambio social.

b) Modificar la estrategia del desarrollo económico que está siguiendo el país, mediante una alteración sustancial de las proporciones de recursos que se asignan a los distintos sectores y ramas de la economía. Será necesario impulsar mediante acciones directas —y no como un efecto secundario de otras medidas— el desarrollo de los sectores económicos que han permanecido rezagados. Esto implicaría sustituir un modelo de desarrollo basado en la diversificación de la demanda de sectores elitistas por uno que se apoye en la ampliación y homogeneización de la demanda agregada.

c) Alterar fundamentalmente las pautas de desarrollo escolar que se han venido siguiendo, de tal manera que el Estado disminuya, y aun suprima, aquellos subsidios canalizados al financiamiento de la enseñanza media y superior, que son aprovechados por individuos cuyas familias están en condiciones de soportar los costos de su educación. De este modo, el Estado ya no estaría contribuyendo, con la forma como ha venido canalizando sus recursos, a devaluar aún más los tipos de educación que por fin está ofreciendo a los sectores que habían sido excluidos.

d) Establecer otras condiciones necesarias para distribuir eficientemente la educación entre los sectores más necesitados. Cobran especial importancia, en este sentido, los programas de nutrición pre y posnatal, así como otras medidas tendientes a modificar las aptitudes intelectuales y la motivación de los individuos para estudiar.

Centro de Estudios Educativos, A. C.