

Ley de Educación del Estado de Michoacán

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (*México*), vol. XVII, núm. 1, pp. 11-35

Pablo Latapí*

RESUMEN

En este artículo se analiza la nueva Ley de Educación del Estado de Michoacán, expedida el 20 de mayo de 1986 a raíz del proceso de descentralización que actualmente se lleva a cabo en el sistema educativo mexicano.

El autor señala que desde que el Proyecto de Ley se dio a conocer, provocó reacciones en algunos sectores que consideraron que las disposiciones afectaban sus intereses o contravenían el orden constitucional; para comprender estas reacciones es necesario situarlas en el contexto en el que se producen. Así, el autor identifica y analiza detalladamente algunos aspectos problemáticos que se desprenden del texto de la Ley, ordenándolos en tres secciones: política, jurídica y propiamente educativa. El autor señala la conveniencia de estudiar comparativamente las nuevas leyes expedidas hasta ahora —la de Tamaulipas y la de Querétaro— para determinar las características que va adoptando el federalismo educativa en esta nueva etapa de descentralización.

ABSTRACT

This article analyzes the new Law of Education of the State of Michoacan, in Mexico, edited on may 20th, 1986, as a result of the process of decentralization of the educational system in Mexico currently unerway.

The author points out the fact that this law, from the moment it was published as a project, provoked a series of oppositions from sectors of the population that considered that its dispositons affected their interests or attempted against constitutional rights. It is necessary to contextualize this oppositions in order to properly understand it. Therefore, the author identifies and carefully analyzes some of the problematic aspects that are contained in the text of the Law, classifying them in three sections: political, legal and educational.

The author considers the convenience of carrying out a comparative study of the new state laws that have been published up to now —those of the state of Queretaro and Tamaulipas— in order to determine the characteristics that federalism is taking in this new stage of government decentralization process in Mexico.

* Doctor en Ciencias de la Educación. Fue Director fundador del CEE; actualmente es Coordinador del Area de Políticas Educativas en el CREFAL, Pátzcuaro.

INTRODUCCIÓN

Una consecuencia del proceso de descentralización que actualmente se lleva a cabo en el sistema educativo de México ha sido el promover la actualización de la legislación escolar en varios estados de la República. La nueva forma de relación entre la Federación y los estados ha llevado a revisar las leyes estatales en aspectos importantes; en algunos casos se ha optado por promulgar nuevas leyes.

En el curso de 1986 tres estados expidieron nuevas leyes de educación: Tamaulipas (17 de mayo), Querétaro (19 de junio) y Michoacán (20 de mayo); San Luis Potosí expidió varios decretos que modifican parcialmente la legislación existente (15 y 30 de agosto y 31 de octubre). Sería interesante estudiar comparativamente las nuevas leyes con objeto de determinar las características que va adoptando el federalismo educativo en el país en esta nueva etapa.

Los presentes comentarios se limitan a estudiar una de esas leyes: la del estado de Michoacán.¹ Procuran identificar y explicar algunos aspectos problemáticos que se desprenden de su texto. Estos aspectos se han ordenado en tres secciones: políticos, jurídicos y propiamente educativos. Por la índole de la materia, la clasificación no puede ser muy rigurosa, pero atienden al carácter predominante de cada cuestión.

La intención de estos comentarios es contribuir a que se superen algunas deficiencias de este instrumento legal, con el fin de que se logre una mayor coherencia con la legislación federal, se afinen conceptos o disposiciones imprecisas y se ofrezcan bases legales más adecuadas a las acciones de innovación que requiere el sistema educativo del Estado.

I. ASPECTOS POLÍTICOS

Desde que se dio a conocer a la opinión pública el proyecto de la Ley de Educación del Estado de Michoacán (en adelante "la Ley"), provocó reacciones en algunos sectores que manifestaron que varias de sus disposiciones afectaban sus intereses o contradecían el orden constitucional. En concreto, las escuelas particulares expresaron su inconformidad con el tratamiento de que eran objeto.

¹ Esta ley fue expedida el 20 de mayo de 1986, pocos meses antes del cambio de autoridades en esa entidad. Quizás por las polémicas que desató, el nuevo gobierno no ha procedido a reglamentarla ni tampoco iniciado acciones tendientes a modificarla; se ha preferido calmar los ánimos dejando sin aplicación en la práctica muchas de sus disposiciones.

Para comprender estas reacciones es indispensable situarlas en el contexto histórico, jurídico y político en que se producen. La legislación nacional sobre la enseñanza privada (artículo 3o. constitucional según su reforma de 1946 y Ley Federal de Educación de 1973) forma parte de un proceso de afirmación de la preeminencia educativa del Estado sobre la Iglesia y los particulares. Desde 1917, el Estado se atribuye la función social educativa, reafirma el laicismo escolar, excluye de la educación a la Iglesia y limita de diversas maneras la libertad de los particulares. Algunas de las disposiciones vigentes —como el laicismo obligatorio de la educación privada o la exclusión de los ministros del culto y las corporaciones religiosas de ciertos tipos de educación— son excepcionalmente restrictivas en el panorama de la legislación escolar de las democracias occidentales. Por razón de ellas México no ha podido firmar varios convenios internacionales relacionados con esta materia. Otras disposiciones sobre las escuelas particulares —como la facultad discrecional del Estado para revocar su autorización sin que proceda recurso o juicio alguno— son excepcionales aun dentro de la legislación mexicana. Este contexto jurídico se explica por las luchas históricas Iglesia-Estado y la necesidad de afirmación política del Estado contra grupos sociales que se han opuesto a su hegemonía.

Si, además, se toma en cuenta que a partir de 1940 muchas de estas disposiciones restrictivas no se han aplicado con rigor sino que tácitamente se ha aceptado un *modus vivendi* que transige con ellas, se comprende que el tema de las relaciones entre el Estado y la educación privada sea particularmente delicado en términos políticos.

A lo dicho debe añadirse el hecho de que una parte importante de las escuelas particulares son instituciones destinadas a las clases altas y medias-altas, por lo que están vinculadas a los intereses de grupos con considerable poder social.

En suma, si en un contexto legislativo que encubre fuertes tensiones históricas y que no se ha aplicado con rigor, una nueva Ley recrudece esas tensiones e incluso pretende establecer medidas más restrictivas, se comprende que se provoquen reacciones que, a primera vista, pudieran parecer exageradas. Creemos que éste ha sido el caso de la Ley. A continuación se resumen los aspectos relativos a las escuelas particulares, muchos de los cuales representan una agudización de las restricciones de la legislación federal en esta materia.

1. En primer lugar, la Ley introduce un cambio de perspectiva sobre la libertad de los particulares respecto a la educación. Tanto en el Art. 3o. constitucional como en el Art. 32 de la Ley Federal de Edu-

cación (en adelante LFE), el planteamiento de partida es el siguiente: los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos, grados y modalidades; para algunos tipos de educación (primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos) se requiere autorización; para los demás, con objeto de que los estudios tengan validez oficial, debe obtenerse el reconocimiento de validez. La Ley, en cambio, contiene expresiones y disposiciones que parecen negar la libertad inicial de los particulares para impartir educación; suprimen la distinción entre “autorización” y “reconocimiento de validez oficial”, extendiendo la necesidad de autorización a todos los tipos de educación; y hostilizan innecesariamente a la enseñanza privada.

2. Ya en los Considerandos previos (de la Diputación Permanente del Congreso Local) se afirma que se han incorporado al texto las razones “confirmatorias de la supremacía de nuestra Carta Magna por sobre disposiciones internacionales” lo que, afirmado sin las necesarias explicaciones, suena a arbitrariedad legal.
3. En los mismos Considerandos se afirma que al Estado le interesa “regular el proceso educativo en su pluralidad de manifestaciones”, entendiendo éste como un proceso que “abarca desde el educando infante, pasando por el joven, hasta el anciano, estimando que el proceso educacional se inicia con la vida y concluye con la muerte”. En otras palabras, se afirma que al Estado corresponde regular no sólo la educación que se lleva a cabo en el sistema educativo, sino la educación que se realiza en la vida misma por la interacción y convivencia con las personas e instituciones. Esto es, además de imposible, excesivo desde la perspectiva constitucional .
4. Los mismos Considerandos, al comentar el laicismo escolar, incluyen una frase no sólo impropia de un instrumento legal, sino políticamente anacrónica e imprudente: el laicismo “impide la llamada educación religiosa de los colegios que forman sectarios, católicos de agresiva irracionalidad, catolicismo político antidemocrático, antifraterno y antiigualitario, que antepone los intereses de la Iglesia a los de la Patria”. Puede comprenderse que estas expresiones innecesarias hayan predispuesto a algunos sectores de la población acerca del espíritu que imperó entre los legisladores al considerar el proyecto de Ley.
5. Ya en el articulado, el Art. 39 establece que el Estado “regulará el establecimiento y la inscripción de las instituciones que impartan Educación Normal, conforme a la demanda de atención que requiera el Sistema Educativo de la Entidad”. Esta disposición es

justa, dada la necesidad de adecuar el número de maestros a los requerimientos del sistema educativo. De hecho, sin embargo, dará pie a que el Estado niegue la apertura de Normales privadas y limite la inscripción de las ya existentes, antes que limitar la de las Normales oficiales. Por ello es una disposición restrictiva para la enseñanza privada puesto que, aunque la política educativa ha venido actuando en este sentido desde hace siete u ocho años, aún no se ha legislado sobre ello a nivel federal. En este sentido representa un avance en la legislación restrictiva sobre la enseñanza privada.

6. El Art. 63 establece que el Estado promoverá la elaboración de libros de texto gratuitos para otros niveles, además de la Primaria. También ésta es una disposición que agudiza las restricciones a la enseñanza privada, tanto más importante cuanto atañe a una cuestión que provocó fuertes polémicas políticas en las dos últimas décadas. Conviene recordar que la LFE sólo establece que compete a la Secretaría de Educación Pública (SEP) (Art. 25, IV) “elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria”.

Por otra parte, de llevarse a efecto esta disposición tendrá implicaciones para la revalidación de estudios de los otros niveles educativos (por ejemplo, de la Secundaria) realizados en otras entidades con libros de texto distintos de los que implante el estado de Michoacán, puesto que, en el contexto, se entiende que los de libros gratuitos serán también obligatorios.

7. Las atribuciones que la Ley establece para las Asociaciones de Padres de Familia en el Art. 85 armonizan textualmente con el Art. 54 de la LFE; la Ley sólo añade “contribuir a la educación para adultos de sus miembros, en los términos de la ley en la materia”. Esta atribución se vuelve obligación de los padres de familia en el Art. 98, VI donde se obliga a éstos o a los tutores a “participar en los programas de educación de adultos”. Esta obligación (que se extiende a todos los padres de familia, también a los de escuelas oficiales) es nueva en nuestra legislación, extraña y de difícil o imposible control.

La prohibición que establece el Art. 87 a las Asociaciones de Padres de Familia de “intervenir en los aspectos administrativos de los establecimientos educativos” coincide con lo establecido en el Art. 55 de la LFE (el cual, además, prohíbe la intervención en los aspectos “técnicos”). Esta prohibición elimina un contrapeso positivo a los muy frecuentes abusos de los directores y maestros, tanto en las escuelas públicas como en las privadas.

8. Entre los requisitos que deben cumplir los particulares se establece (Art. 90, III) que sus empleados deben contar con acreditación de su personal profesional en los términos del Art. 61. Este requisito es justo, con objeto de asegurar la calidad educativa. Lo único que añade a la legislación federal (LFE, Art. 35, III) es la especificación de títulos que se establece en el Art. 61. Es, pues, injustificada la reacción de las escuelas particulares contra esta disposición.
9. Otra innovación restrictiva para las escuelas particulares es la disposición del Art. 91, según la cual los montos de las colegiaturas “serán revisados y autorizados anualmente”. Al respecto cabe comentar dos cosas: a) la SEP del Gobierno Federal ha rehusado siempre resolver estas controversias alegando que el problema no es de su competencia sino de la Secretaría de Comercio, la cual tampoco ha intervenido; b) la disposición de este artículo puede ser útil para evitar abusos de las escuelas particulares, pero no evitará el elitismo de las escuelas caras, si éstas logran demostrar que las colegiaturas corresponden a los servicios que efectivamente ofrecen.

Al respecto puede afirmarse que, aunque esta disposición represente una nueva acción intervencionista del Estado en el régimen interno de la escuela particular, parece conveniente para evitar frecuentes abusos. En su aplicación se requerirá imparcialidad por parte de la Secretaría de Educación Estatal.

10. Los Arts. 92 a 95 tratan de la revocación de la autorización y reconocimiento de validez de estudios a las escuelas particulares. Aunque el procedimiento que debe seguirse en este caso, expuesto en el Art. 93 de la Ley, sea textualmente el mismo que el de la LFE (Art. 37), el Art. 92 incurre en una confusión muy seria² (entre “autorización” y “reconocimiento de validez”), que tiene por resultado hacer extensivo el tratamiento restrictivo de los tipos de educación que requieren autorización (y que son sólo primaria, secundaria, normal y la educación de obreros y campesinos) a todos los demás tipos de educación (véase la LFE, Arts. 32 a 40). Desde este punto de vista, respecto a las restricciones a la enseñanza privada que establece la legislación federal, es un exceso. Si se consultan los Arts. 36 y 40 de la LFE (sobre “autorización” y “reconocimien-

² Este artículo estipula los siguientes derechos de los padres de familia: obtener para sus hijos la inscripción para la educación básica, comunicar a las autoridades problemas relacionados con la educación de sus hijos, formar parte de la Asociación de Padres de Familia, patronatos y demás asociaciones que se constituyan; y afirmar e inculcar los valores propios de nuestra identidad cultural.

to” respectivamente), se advertirá que en este último caso, aunque se debe observar el mismo procedimiento que en el caso de la autorización, la legislación federal no usa el término “revocar” (sino “retirar”), ni menciona “sin que proceda juicio o recurso alguno”; tampoco lo hace el Art. 3o. constitucional, frac. V.

Para efectos prácticos es excesivo, desde la perspectiva de la legislación federal, que al retirarse el “reconocimiento” (por ejemplo, de estudios de Preescolar, Comercio, Media-Superior o Superior) se clausure un establecimiento particular; el Art. 32 de la LFE exige el reconocimiento sólo para la validez oficial, pero la escuela puede seguir operando. Tan es así que la LFE (Art. 41) establece: “los particulares que impartan estudios sin el reconocimiento de validez oficial deberán mencionar esta circunstancia en su correspondiente documentación y publicidad y registrarse en la Secretaría de Educación”. Esta posibilidad queda suprimida en la Ley de Michoacán al tratarse por igual los casos de autorización y reconocimiento.

11. Otro punto muy deficiente de la Ley es la relación entre el Estado y los padres de familia, independientemente de que tengan a sus hijos en escuelas privadas o públicas, por la manera como se trata de sus derechos y obligaciones.

Los derechos que taxativamente determina el Art. 97 son evidentemente insuficientes a la luz de la naturaleza de la familia, en esta o en cualquier otra sociedad.³ No figura, por ejemplo, el derecho de los padres a educar a sus hijos en sus familias, probablemente porque los legisladores, como se trasluce en los Considerandos, adjudican al Estado una primacía educativa aun respecto a la educación familiar.

Mas en particular, el derecho (frac. IV) de “afirmar e inculcar los valores propios de nuestra identidad cultural” deja por resolver cuáles son éstos, si se incluyen los valores religiosos o no, qué pasa con los otros valores no estrictamente relacionados con nuestra identidad cultural, y qué derechos tiene quien disienta de algunos valores de esa identidad cultural. Es lamentable que en un punto tan fundamental de una ley de educación este Artículo sea tan descuidado. Por lo demás, la legislación federal (LFE, Art. 52)

³ Este artículo estipula los siguientes derechos de los padres de familia: obtener para sus hijos la inscripción para la educación básica, comunicar a las autoridades problemas relacionados con la educación de sus hijos, formar parte de la Asociación de Padres de Familia, patronatos y demás asociaciones que se constituyan; y afirmar e inculcar los valores propios de nuestra identidad cultural.

es igual de deficiente aunque omite el derecho “a inculcar los valores propios de nuestra identidad cultural”. En el fondo, hay una gran cautela legislativa sobre este tema por el temor de no lograr armonizar los derechos de los padres de familia con los del Estado.

Por otra parte, la determinación de las obligaciones de los padres o tutores (Art. 98) incluye con ligeras modificaciones las que establece el Art. 53 de la LFE y añade otras de muy desigual importancia. También este Art. 98 hubiese requerido un tratamiento más cuidadoso. No figura, por ejemplo, la obligación de educar a sus hijos en el seno de la familia. Además:

- Frac. II: reduce la colaboración de los padres con la escuela a “las acciones culturales y actividades complementarias”; es mejor la redacción de la LFE (Art. 53, II): “colaborar con las instituciones educativas en las actividades que éstas realicen”.
- Frac. IV: no se entiende cómo todo padre de familia tenga obligación de “participar en la fundación de los establecimientos educativos” (siendo, además, gratuita la educación que imparta el Estado).
- Frac. V: tampoco se entiende cómo todo padre de familia tenga obligación de “participar en los Comités Municipales de Educación”, dada la integración de éstos por representación de dos Asociaciones de Padres de Familia, autoridades del Ayuntamiento y autoridades educativas (véase el Art. 89).
- Frac. VI: es extraña la obligación de “participar en los programas de educación de adultos”, y no se especifica si es como educandos o como educadores.

En conclusión, los problemas políticos que ha provocado esta Ley se deben a algunas disposiciones más restrictivas que las vigentes en la legislación federal, respecto a la relación entre el Estado y las escuelas particulares, así como al espíritu general de subyugación de éstas que parece haber animado a los legisladores.

II. ASPECTOS JURÍDICOS

Se comentan en esta sección algunos problemas más directamente jurídicos que se advierten en la Ley. Son de desigual importancia, por lo que se han ordenado en dos apartados: los más sustantivos y otros menores.

En general, la Ley da la impresión de haber sido elaborada con po-

co esmero en los aspectos de técnica jurídica. Cuando sigue de cerca el texto de la LFE; sus textos son mejores que cuando propone redacciones originales.

A. Problemas jurídicos de mayor relevancia

1. Descentralización y facultades del Municipio

La temática de la descentralización es nueva en la legislación educativa del país. Dado el hecho de que se ha iniciado la descentralización, la Ley intenta dictar algunas disposiciones que favorezcan este proceso. Lo hace, sin embargo, de manera muy insuficiente (probablemente por no tener los legisladores un concepto claro de las características deseables de la descentralización); por otra parte, priva al Municipio de facultades que la Constitución le otorga en materia educativa.

En los Arts. 71 y 72 se afirma que “el Estado para fortalecer el Sistema Estatal de Educación, promoverá la descentralización educativa utilizando estrategias de regionalización en la Entidad” y que, con este fin, “podrá celebrar convenios con la Federación y con otros Gobiernos Estatales”. Trata después (Arts. 74 y 76) del establecimiento del Consejo Estatal de Educación Pública que apoyará las acciones que se deriven de la descentralización, y del Consejo Estatal Técnico de Educación que promoverá y apoyará la participación de los docentes y de la comunidad; finalmente se refiere (Arts. 77 a 79) a las funciones del Municipio en el desarrollo de la educación. Respecto al Municipio añade otras disposiciones en los Arts. 81 (el Municipio será base para la planeación), 83 (en él, y en otras instancias, se dará la participación de los ciudadanos) y 89 (los Comités Municipales de Educación se integrarán con representantes de las Asociaciones de Padres de Familia, autoridades del Ayuntamiento y autoridades educativas, y serán “órganos promotores de apoyo a la educación” en el Municipio).

El examen de estos artículos deja en claro que la Ley maneja un concepto muy pobre —meramente administrativo— de descentralización educativa, concibiéndola casi exclusivamente como la transferencia al Estado de la administración de los recursos federales destinados a la educación y la coordinación de los servicios. Esto puede ser efecto del tipo de Convenio de Coordinación que el estado de Michoacán (al igual que otras entidades) ha firmado con la SEP, pero significa la renuncia a otros aspectos contenidos en la idea inicial de descentralización que se manejó a mediados del sexenio pasado. En

el siguiente punto se explicará más esto, al tratarse la relación entre descentralización y participación.

Además, la Ley pasa por alto que para “promover la descentralización utilizando estrategias de regionalización” tiene que conciliar las atribuciones del Gobierno Estatal con la que tiene la Federación (LFE, Art. 25, III) de “formular para toda la República los planes y programas para primaria, secundaria y normal” y la “destinada a obreros y campesinos”. Hubiese sido conveniente que indicase un procedimiento para lograr esta conciliación.

Por otra parte, la descentralización que se perfila en la Ley no es sino una nueva centralización, esta vez al nivel del Estado; de esta manera se menoscaban las facultades del Municipio y se nulifican las funciones de las comunidades locales.

El Art. 30. constitucional, en su primera fase “La educación que imparta el Estado —Federación, Estados, Municipios— tenderá...”, está suponiendo que el Municipio también organiza y administra servicios educativos. Lo mismo aparece en su Frac. VII al establecer que el Congreso expedirá las leyes necesarias para “distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios”. Esta concepción es clara también en la LFE (Art. 1) que establece que dicha Ley regulará la educación que impartan tanto la Federación como los Estados y los Municipios, y que considera a éstos, en su Art. 28, capaces de establecer servicios educativos y, en el Art. 29, de celebrar convenios con la Federación.

Si estas facultades del Municipio se han perdido en la práctica, ello se debe al proceso de centralización promovido por la Federación durante varias décadas. La descentralización educativa supuestamente debiera permitir regresar a la concepción constitucional.

Sin embargo, las facultades que la Ley reconoce al Municipio en materia educativa son solamente (Arts. 78 y 79):

- proponer la ubicación de nuevos planteles y la instalación de servicios educativos;
- plantear (proponer) la solución de los problemas;
- participar con recursos financieros en la construcción, conservación y equipamiento de los espacios educativos y;
- propiciar el arraigo del personal docente.

Además, a través de los Comités Municipales de Educación, podrá promover el apoyo a la educación, puesto que éstos tienen esa finalidad. El hecho de que en la planeación educativa se tome “como base al Municipio” (Art. 81) no añade nada a las facultades de éste.

Según la Ley, por tanto, el Municipio no imparte educación, no decide nada, ni siquiera está facultado para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de directores y docentes. Debe concluirse que hay una clara incongruencia entre la Ley, por una parte, y la Constitución y la LFE por otra, reduciendo al Municipio a instancia de consulta en la planeación de promoción de apoyos, sobre todo económicos.

Conviene también notar que no se comprende cómo podrán los Municipios propiciar el arraigo del personal docente si las políticas salariales y escalafonarias dependen de otras instancias.⁴

En conclusión, en materia de descentralización la Ley sólo establece una nueva centralización a nivel del Estado.

2. Descentralización y participación

Aparentemente la Ley enfatiza la participación, tanto en cuanto rasgo esencial del proceso educativo como en cuanto apoyo a éste de parte de los ciudadanos. Sin embargo, analizando detenidamente sus disposiciones, se advierte que se trata de una participación superficial y fácilmente manipulable.

El Art. 52 habla de propiciar la participación de todos los sectores de la comunidad, pero sólo “para optimizar el rendimiento de la inversión educativa”. En el Art. 75 se prescribe que el Consejo Estatal Técnico de la Educación apoyará la participación de maestros y comunidades, aunque no especifica cómo. Y el Art. 76 menciona que los Consejos Técnicos en cada zona escolar (cuya forma de integración queda pendiente) apoyarán al Consejo Técnico Estatal. Más directamente en el Capítulo IX (sobre Planeación y Participación Educativa) se prescribe (Art. 83) que la participación ciudadana se realizará en la escuela, comunidad, Municipio y Estado “mediante los grupos organizados, los patronatos y los Comités Municipales” (cuya reglamentación queda pendiente).

De estas disposiciones se infiere que la Ley:

- considera en todos los casos una participación meramente consultiva de los ciudadanos;
- está interesada sobre todo en una participación que signifique aportaciones económicas; y

⁴ Nótese, de paso, que la Ley no toca para nada las prerrogativas sindicales del magisterio ni contiene ninguna disposición sobre las obligaciones de los maestros (fuera de algunas disposiciones muy generales en el capítulo de sanciones y las obligaciones de los Arts. 101 y 102, que se comentan en la última nota de este escrito).

- asegura el control de esa participación por parte de las autoridades.

No hay ninguna instancia de participación en la que los ciudadanos puedan tomar decisiones. Como hacen notar quienes han profundizado en el concepto político de participación, la piedra de toque de una auténtica participación es la facultad de decidir sobre los recursos económicos; la participación que contempla la Ley está lejos de esto.

Conociendo las características del sistema político mexicano, es fácil concluir que una participación meramente consultiva, realizada a través de grupos presididos por funcionarios, será fácilmente manipulable.

Al respecto, hay también dos incongruencias en la Ley, por lo que se refiere a los órganos de participación:

- En los Comités Municipales de Educación participarán “autoridades educativas”. Como en el Municipio no hay ninguna, parece ser que estas autoridades serán las estatales, con lo cual se subordina la participación municipal.
- No establece la Ley ninguna relación entre los Comités Municipales de Educación y los Consejos Técnicos de cada zona escolar (en los que participan maestros y comunidades), lo cual parece que conducirá a una duplicación.

Finalmente, si se considera la participación como característica del proceso educativo mismo, conviene notar que la Ley anula esta posibilidad al establecer (Art. 99) que los educandos —independientemente de su edad— deberán “observar las disposiciones que dicten las autoridades educativas”; esto, así sin matices, elimina las posibilidades pedagógicas de formar en los educandos una relación constructiva y razonable con la autoridad.

Es lamentable —para la educación— que no se entienda que la participación de los ciudadanos en asuntos educativos constituye el principal contrapeso potencial a los abusos de autoridades y maestros, abusos que son una de las principales causas de la mediocridad cualitativa de la educación nacional. Algunas experiencias que se han hecho en el país (como dar facultad a los Comités Comunitarios de los programas del CONAFE de comprobar la asistencia de los instructores, como requisito para que se les pague) han tenido efectos muy positivos.

La verdadera descentralización de la educación en nivel municipal

y local —que son los más importantes— debiera incluir una participación efectiva, decisoria en ciertos campos y protegida por la ley ante las instancias gubernamentales.

3. *Obligatoriedad de la educación*

Conviene distinguir dos aspectos de la obligatoriedad:

- la obligatoriedad para el Estado de impartir determinado nivel educativo, y
- la obligatoriedad para los educandos (o la correspondiente para sus padres o tutores) de cursar un determinado nivel educativo.

Respecto a la primera, el Art. 11, I, al garantizar la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) a toda la población en edad escolar, obliga al Estado a impartirla. Esta misma obligación es ratificada por el Art. 100, I (“proporcionar la educación básica a toda la población en edad escolar”) e indirectamente por el Art. 97, I y el Art. 17. Es novedoso, respecto a la legislación federal, que la educación preescolar y la secundaria sean obligatorias para el Estado (aunque en la práctica la política federal procure satisfacer toda la demanda en esos niveles).

En cambio, la obligación del Estado de atender a los adultos que carecen de educación básica queda formulada en términos muy vagos (Art. 11, II): entre los propósitos del Sistema Estatal se menciona “atender a la población adulta mediante un servicio integral de instrucción, capacitación y cultura”. Ni siquiera con respecto a los analfabetos se estipula una obligación definida de parte del Estado.

La preocupación de los legisladores por el bien de la educación hubiera debido conducirlos a establecer la obligación del Estado de dedicar a la educación un porcentaje determinado de su presupuesto de egresos. Así lo hace la LFE (Art. 30) al recordar que el Distrito Federal y los Territorios Federales deben destinar a este fin no menos del 15% de sus egresos. No hay nada en la Ley al respecto.

Además, la ley debiera señalar algunas prioridades para la asignación del gasto educativo, con el fin de corregir y evitar en el futuro actuales desequilibrios en los servicios educativos (entre medio rural y urbano, regiones y niveles educativos).

Respecto a la obligatoriedad de la educación para los educandos (Art. 98, I) hace obligatoria la educación “hasta los 15 años de edad”. En esto difiere de la LFE (Art. 16), la cual declara que “la edu-

cación primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República". Hay, pues, dos diferencias con la legislación federal:

- la escolaridad obligatoria lo es sólo hasta el grado que se haya cursado al cumplirse los 15 años, y
- los adultos (mayores de 15 años) no tienen ya obligatoriedad escolar.

Los principales problemas prácticos que se derivarán de estas incongruencias entre legislación federal y estatal serán: a) no siendo la educación preescolar obligatoria para la Federación y no constituyendo antecedente obligatorio de la primaria (LFE, Art. 16), tendrá que ser el Sistema Estatal el que se responsabilice de generalizarla, puesto que es obligatorio para todos los niños asistir a la escuela hasta los 15 años; b) no siendo la secundaria obligatoria para la Federación, será el Estado quien quede obligado a prestarla a los niños menores de 15 años. Esto es una carga considerable si se considera el número de poblaciones rurales que sólo cuentan con primaria.

Como no se ve que de estas incongruencias se siga algún bien para el Estado o para los educandos, uno se inclina a pensar que ellas se debieron más bien a descuido jurídico de los legisladores.

4. Concepto de educación básica

La Ley adopta el término "educación básica" para el conjunto de preescolar, primaria y secundaria. Pero en ningún momento da pie a considerar la educación básica como un proceso integrado o como un concepto cualitativamente distinto. Inclusive en la descripción de los objetivos de ésta (Art. 19), diferencia los de sus tres componentes. Es, pues, un término superficial que no afecta el contenido o la concepción del proceso educativo.

Además, trata de la educación básica y de sus objetivos como de algo propio y exclusivo de los niños y adolescentes (Arts. 16 a 19); sólo después (Arts. 41 y 42) añade que también habrá una educación básica de adultos, a la cual no se pueden aplicar las características que estableció como propias de toda educación básica.

Hubiese sido preferible, si no se quería hacer en la Ley una propuesta de integración pedagógica de los tres niveles, abstenerse de utilizar este término, dado el estado actual que guarda la discusión sobre educación básica y los muchos problemas que implica.

El Art. 20 añade otra incongruencia al señalar los servicios de educación básica, los cuales serán: "la educación inicial, la educación especial, y la educación indígena". Por una parte, no menciona ahí

los servicios de preescolar, primaria y secundaria; por otra, menciona la educación indígena, la cual no tiene por qué limitarse a la definida como básica, sino que puede adoptar otras modalidades.

5. Educación indígena

Sorprende la escasísima atención y el poco esmero con que se trata de la educación indígena, tratándose de una entidad con tan elevada proporción de población indígena (119 399, de los cuales 14 249 son monolingües).

En los Arts. 18 y 20 se clasifica a la educación indígena como un servicio de la educación básica, con bastante incongruencia, como ya se indicó. En el Art. 23 se afirma que será bilingüe y bicultural, y “adicionalmente se ofrecerán programas de apoyo a fin de llevar este servicio a la población adulta demandante”. Habiendo definido la educación básica como propia de niños y adolescentes (Art. 19), resulta incongruente hablar ahora de los adultos.

Fuera de estos pasajes, no vuelve la Ley a hablar de educación indígena. Ignora problemas sobre los que sería importante legislar, como: el derecho de los indígenas a su cultura y lengua, la alfabetización en lengua indígena, los libros de texto en lengua indígena, el empleo de instructores y promotores indígenas, etc., así como la coordinación de los servicios educativos del Estado con el Instituto Nacional Indigenista (INI).

6. Validez y revalidación de estudios

En esta materia la Ley requiere afinaciones. El Art. 66 afirma que el Estado “reconocerá” los estudios realizados en el sistema educativo nacional; puesto que el Art. 60 de la LFE establece que “los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional tendrán validez en toda la República”, no parece que requieran ningún reconocimiento estatal; bastaría una referencia a lo dispuesto ahí.

Además, mejor que referirse a la revalidación de “los estudios realizados en el extranjero” (Art. 66), sería hacerlo a los realizados en planteles que no forman parte del sistema educativo nacional (como lo hace la LFE, Art. 61), ya que puede haber, y hay, escuelas que funcionan en el país bajo el régimen académico de otros países.

7. Capacitación para el trabajo

Se prescribe (Art. 45) que el Estado “determinará las normas técni-

co-pedagógicas” y se responsabilizará de la “verificación de su cumplimiento” en el campo de la capacitación para el trabajo, tanto en programas del sector público como del privado. Esta disposición revela que los legisladores desconocen la complejidad de esta clase de programas. Tan es así que el Gobierno Federal ha preferido adscribir la capacitación para el trabajo no al sector de Educación, sino al del Trabajo.

Más grave aún, por las consecuencias que entraña, es la disposición del Art. 46 de que la capacitación para el trabajo “deberá” vincularse con las instituciones de educación media y superior; esto no en todos los casos será ni deseable ni posible.⁵

B. Problemas jurídicos menores

1. Artículos 4 y 90, I: es preferible no referirse a la LFE como “ley reglamentaria” pues no lleva ese título, sino como Ley Federal de Educación (como lo hace en el Art. 7).
2. Artículo 14: define el término “modalidad educativa” en congruencia con la LFE (15), pero distingue tres: “escolarizada, semi-escolarizada y no escolarizada”. No habría problema en añadir la “semi-escolarizada” siempre y cuando la definiera y la utilizara después en el texto; las únicas referencias a esta modalidad aparecen en el Art. 43, en relación con las modalidades media y superior.
3. Artículo 25: “carreras técnicas profesionales”. No se ve por qué se aparta de la nomenclatura ya establecida con la creación del CONALEP de “carreras profesionales técnicas”.
4. Artículos 31 y 32: la Comisión Estatal de Planeación de la Educación Superior fungirá para “regular el establecimiento de instituciones y carreras”. “Y el establecimiento, extensión y evolución de las instituciones de educación superior se realizará atendiendo las prioridades estatales”. Debiera haber alguna referencia de conciliación con el caso de las instituciones autónomas que se rigen por sus propias leyes y ordenamientos.
5. Artículo 68: “Se establecerán en las instituciones educativas las cooperativas escolares”. No parece realizable que se establezcan, por ejemplo, en bachilleratos o universidades, o por igual en instituciones públicas o privadas. Tampoco especifica qué tipo de cooperativas.

⁵ Sería recomendable que al legislar sobre esta materia se conociera la complejidad de las tareas que tuvo que realizar la UCECA para normar este tipo de educación, y el escaso éxito que consiguió.

6. Artículos 106, 107 y 111, sobre sanciones:

Artículo 106: establece que “será separado del Sistema Estatal de Educación el trabajador que lesione la integridad corporal o cause daño moral al educando”. Lesionar “la integridad corporal” es vago; implica sólo la pérdida de una parte del cuerpo o la invalidez de una función; mejor sería prohibir todo castigo corporal; “daño moral” también es vago. Además, ambos daños, si son graves, requieren sanciones penales, no sólo ser “separados del sistema educativo”.

Artículo 107: se separará del sistema de educación al educando de nivel medio o superior que realice acciones “que lesionen la salud pública o moral de las personas, la integridad de las instituciones o que alteren el orden público”. La expresión es susceptible de muy diversas interpretaciones y puede favorecer medidas muy autoritarias.

Artículo 111: la sanción de “separar del sistema estatal de educación” a quien abuse de su autoridad (Art. 110) es insuficiente; procede juicio de responsabilidades.

III. ASPECTOS EDUCATIVOS

En los aspectos más propiamente educativos conviene distinguir algunos en los que la Ley es insatisfactoria y, por otra parte, otros que la Ley pasa por alto.

A. Aspectos insatisfactoriamente tratados

1. Finalidades de la educación

Es inexplicable que los legisladores, quienes en asuntos de menor importancia ajustaron el texto a lo prescrito en la LFE, en lo relativo a las finalidades de la educación se hayan apartado considerablemente de ella, y dado a este tema un tratamiento muy insatisfactorio. De las finalidades de la educación trata la Ley en los siguientes artículos:

- Artículo 4: invoca los principios normativos del Art. 3o. constitucional.
- Artículo 7: remite a las finalidades de la educación establecidas en el Art. 5o. de la LFE, sin mencionarlas, y añade una barroca y confusa descripción del proceso educativo.⁶

⁶ "... como proceso dinámico (la educación) propiciará la formación integral del individuo,

- Artículo 11: afirma, como “objeto” del Sistema Estatal, cuatro finalidades que más bien se refieren al alcance que debe tener la educación respecto a sus destinatarios.⁷ Aun desde este punto de vista, si se examinan estos propósitos se advierte que quedan fuera varios destinatarios: los de la educación media-superior, artística, especial, indígena, etcétera.
- Artículo 12: determina once “objetivos” de la educación. Más que objetivos de la educación son objetivos o características de la planeación y política educativas o, en algunos casos (Frac. VIII, XI), prioridades.⁸
- Posteriormente señala algunos objetivos u orientaciones muy generales de los principales tipos de educación: de la básica (Art. 19), de las carreras técnico-profesionales (Art. 26), del bachillerato (Art. 28), de la superior (Arts. 29 y 30) y de la normal (Art. 36).

En suma, el tratamiento de las finalidades de la educación es disperso, desordenado, y a todas luces insuficiente. Si se repasan las finalidades que estipula el Art. 5o. de la LFE, se comprueba que la ley no menciona explícitamente algunas tan importantes como:

- fortalecer la conciencia de la nacionalidad y el sentido de convivencia internacional (II);
- alcanzar un idioma común, sin menoscabo de las lenguas autóctonas (III);
- proteger y acrecentar los bienes y valores culturales de la nación (IV);
- fomentar el conocimiento y respeto a las instituciones nacionales (V);
- enriquecer la cultura con los valores universales (VI);
- promover la equidad social (VIII);

considerándolo como sujeto activo, fomentando en él la toma de conciencia respecto a bienes y valores sociales y culturales para que, mediante la apreciación de la realidad objetiva, pugne por el correcto ejercicio de la justicia, valore su libertad y actúe solidariamente a fin de coadyuvar a la transformación de las condiciones de vida y al bienestar común de los michoacanos”.

⁷ “I. Asegurar a toda la población en edad escolar, el acceso y la permanencia a fin de que obtenga la educación básica; II. Atender a la población adulta mediante un servicio integral de instrucción, capacitación y cultura; III. Formar los técnicos, profesionales e investigadores que requiera el desarrollo del Estado; y IV. Garantizar la igualdad de oportunidades educativas”.

⁸ “VIII. Propiciar el conocimiento de la historia, la geografía y la cultura de la Entidad; X. Preservar, acrecentar y mejorar el entorno ecológico para elevar los índices de bienestar humano”.

- hacer conciencia de la necesidad de planeación familiar (IX);
- armonizar tradición e innovación (XII);
- infundir el conocimiento de la democracia y favorecer la participación (XIV);
- promover la solidaridad y la justicia (XV);
- enaltecer los derechos individuales y sociales y fomentar la paz universal (XVI).

Siendo este un aspecto fundamental en toda ley sobre educación, es lamentable la insuficiencia con que lo trata la Ley.

Íntimamente relacionado con el tema de las finalidades de la educación está el de la formación de valores, como una finalidad fundamental del proceso educativo en cuanto formativo. Este aspecto también es muy insatisfactorio en el texto. Uno esperaría que, o bien en los artículos iniciales normativos o bien en el Capítulo VII (“aspectos sustantivos del proceso educativo”) se tratara este tema. Sin embargo, aunque el Art. 7 alude de paso a “tomar conciencia de los valores sociales y culturales” y el Art. 55 menciona el “conocimiento de los valores culturales, regionales, nacionales y universales”, el concepto de educación que predomina en el conjunto de la Ley adolece de un intelectualismo que contradice los objetivos educativos que propone (por ejemplo, al describir los objetivos de la educación básica en el Art. 19). En consecuencia, los aspectos formativos del proceso educativo quedan considerablemente relegados. En concreto, no hay la menor alusión a la importancia de la formación moral, ni al papel de los educadores o del sistema educativo en ella.

2. Calidad de la educación y mejoramiento del magisterio

Aunque se menciona la calidad de la educación (Art. 48 entre otros), la Ley no ofrece ningún elemento para precisar su concepto.

Como medio principal para conseguirla indica una “supervisión integral”. Una visión realista de los obstáculos a la calidad educativa en nuestro medio hubiera llevado a incluir orientaciones o normas para el mejoramiento del magisterio. Parece que el temor a afectar conquistas sindicales de los maestros, que redundan en perjuicio de la calidad de la educación (protección al incumplimiento de sus obligaciones, normas escalafonarias, etc.), inhibió a los legisladores a señalar y proteger los medios de los que efectivamente depende la calidad de la educación.

Aunque el Art. 38 menciona que se establecerán “programas de actualización y superación profesional”, y el Art. 39 indica que se

promoverá “el nivel de licenciatura de los docentes”, es comúnmente reconocido que la vía del credencialismo docente no contribuye eficazmente a mejorar la calidad de la educación. Hubiese sido conveniente que la ley estableciera orientaciones distintas y un sistema de estímulos y evaluaciones, orientado a la calidad, para lograr una efectiva superación del profesorado.

La experiencia indica que en la búsqueda de la calidad y en su evaluación es indispensable recurrir al juicio o reconocimiento que de ella hagan los padres de familia o los propios educandos a partir de cierta edad. Pero el temor a cuestionar la autoridad del magisterio sigue excluyendo o rehuendo este juicio.

3. *Evaluación*

De la evaluación se trata, muy superficialmente, en el Art. 65. Se prescribe que “la evaluación del proceso educativo será continua y sistemática y tenderá a la individualidad del educando, a fin de detectar sus cambios de actitud y aptitud, para estimular y compensar los aspectos requeridos y lograr su desarrollo integral”. No se indica quién evaluará ni cómo; tampoco se indica si el juicio del maestro será inapelable.

Una gran deficiencia de la legislación educativa nacional es la relativa a los derechos de los educandos (o, en el caso de menores de 15 años, de los padres de familia) ante la evaluación escolar. No hay recursos legales ante una calificación injusta y el peso del juicio del maestro individual es prácticamente absoluto. Debiera establecerse la facultad de apelar contra las calificaciones que se consideran injustas.⁹

La evaluación del propio sistema educativo queda también muy difusa, pues no se indica ni quién la efectúa, ni con qué criterios, ni cómo.¹⁰

4. *Supervisión*

La Ley sólo menciona una vez (Art. 49) la “supervisión integral, que permita un correcto funcionamiento de los aspectos técnico-

⁹ En otros países existen mecanismos como el siguiente: interpuesta la apelación, en una primera instancia se forma un comité de tres maestros de la misma escuela quienes revisan el examen calificado (sin el nombre del alumno); si dos o los tres maestros de este comité coinciden con la calificación inicialmente otorgada, se rechaza la apelación. Si no, el asunto pasa a una segunda instancia, a un comité estatal de tres maestros y el funcionamiento es el mismo.

¹⁰ Sólo se prescribe (Art. 81) que “la planeación... comprenderá la evaluación de los servicios educativos, académicos y administrativos”.

pedagógicos y administrativos”. Además de que no define el término “integral”, no establece ninguna orientación para realizarla.

Dada la práctica anacrónica e ineficaz de la supervisión, el texto da pie a que, en el nivel de la reglamentación operativa, se afirmen todos los vicios que imperan en este campo. Las tendencias modernas de la supervisión vinculan ésta a dos elementos: la participación de los maestros y educandos (o de sus padres o tutores en caso de menores), y el mejoramiento del magisterio. La Ley pierde la oportunidad de innovar en esta función fundamental para la calidad del servicio educativo.

5. Finalidades del bachillerato

El Art. 28 afirma que el bachillerato tendrá una doble finalidad: de preparación del educando para el nivel superior y de “capacitación que le permita incorporarse a la vida productiva”. Esto último parece excesivo, y en la práctica irrealizable. La LFE (Art. 17) simplemente establece en general el carácter “formativo y terminal” de la enseñanza media. Especificar una capacitación inmediata para la producción llevará o a confundirlo con las carreras técnico-profesionales o a introducir en él algunas prácticas manuales de ineficacia comprobada.

B. Aspectos que la Ley pasa por alto

Hay en la Ley, finalmente, un conjunto de omisiones que conviene indicar, aunque sea brevemente:

1. Prioridades para el desarrollo del Sistema Estatal de Educación

Se echan de menos algunas orientaciones, criterios o prioridades para el desarrollo de la educación del Estado. El Estado no se obliga ni a destinar determinada proporción de sus recursos a este ramo ni a asignar éstos conforme a criterios definidos.

Esto es especialmente importante a la luz de la contribución que la educación puede hacer a disminuir las desigualdades sociales —al menos como lo hace la LFE (Art. 48). Sólo el Art. 15 menciona “apoyos extraordinarios a las escuelas localizadas en las zonas marginadas de la Entidad”, expresión por cierto que no afecta a los servicios educativos para los adultos marginados ni a los indígenas en cuanto tales.

La Ley no ofrece bases para fundamentar una política compensatoria de las desigualdades. La expresión “garantizar la igualdad de

oportunidades” (Art. 11, IV) puede inclusive, por su ambigüedad, favorecer mayores desigualdades (puesto que sólo tratando desigualmente a los desiguales, se puede promover la igualdad). Se echa de menos, en concreto, algún criterio para la asignación de los recursos tendientes a asegurar la educación básica de las mayorías.

Tampoco hay referencia alguna a la necesaria complementariedad entre la educación federal y la estatal, y a los criterios que deban guiarla. Aunque la coordinación de ambas sea objeto de Convenios, la Ley debiera establecer algunas orientaciones fundamentales que salvaguardaran los intereses específicos de la entidad federativa.

2. Descentralización y regionalización al interior del Estado

Muy pobre es también el tratamiento de estos temas. Ya se comentó cómo queda ignorada la descentralización a nivel local, al nulificarse una participación efectiva de las comunidades.

Respecto a la regionalización de los contenidos educativos al interior del Estado, el Art. 64 establece que “promoverá proyectos educativos que permitan adecuar el proceso educativo... a las características regionales de la Entidad”. Debieran establecerse orientaciones sobre aspectos como los siguientes (que requieren conciliarse con el Art. 25 de la LFE):

- las áreas del currículo en que son previsibles las adaptaciones regionales;
- la amplitud de las variantes regionales respecto al currículo nacional;
- La participación de las comunidades de las regiones en la determinación de esas variantes;
- Los mecanismos de equivalencia, etc.

3. Alfabetización

Se menciona, de paso, sólo en el Art. 42, al decirse que es un componente de la educación básica de los adultos.

Aunque la tarea alfabetizadora descanse en un órgano federal descentrado —el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)—, debiera estipularse su prioridad, la coordinación con otros servicios educativos del Estado, el derecho a ser alfabetizados a partir de la lengua indígena, la participación de estudiantes en los programas, entre otros aspectos, dado el alto índice de analfabetos en la entidad. Según datos del INEA, Michoacán registraba, en 1984,

el 17.9% de analfabetos, cuando el promedio nacional era de 11.7%; sólo otras cinco entidades tenían índices mayores.

4. Duración de la educación preescolar

En ningún lugar se especifica la duración de la educación preescolar del Estado ni se hace referencia a que, según el Art. 16 de la LFE, este tipo de educación no constituye antecedente obligatorio de la primaria (Arts. 18 y 19, I).

Queda oscuro, como ya se indicó, si la Ley considera al menos algún grado de preescolar como obligatorio, puesto que es parte de la educación básica y es obligatorio asistir a la escuela hasta los 15 años de edad.

5. Educación artística

El Art. 24 menciona la educación artística para “la población demandante de la educación básica” que, en ese contexto, son los niños. En ningún lugar se habla de un servicio de educación artística para la población en general. Algo parecido sucede con la educación física y tecnológica.

6. Criterios o normas de asignación y promoción del profesorado

Este punto tan relevante para la calidad educativa se pasa por alto. Da la impresión de que se prefiere no legislar respecto a estos procesos que actualmente controla el sindicato, en mengua de los intereses educativos.

7. Obligaciones del Estado en materia de sueldos

La Ley omite la obligación del Estado de pagar sueldos justos; debiera consignarla al menos como lo hace el Art. 50 de la LFE. Ignora también el problema de la homologación de sueldos del personal estatal con el federal (punto sobre el que otras entidades ya han legislado).

Otra obligación del Estado que debiera explicitarse es la de aprovechar racionalmente los recursos asignados a la educación.

8. Servicio Social

Se desearía mayor especificación del Servicio Social que establece el

Art. 103 para los egresados del nivel medio y superior; sólo se afirma que deben prestarlo “en los casos que obliguen las disposiciones correspondientes”.

9. Derechos educativos de niños atípicos y minusválidos

No se mencionan. Y el tratamiento de la Educación Especial (Art. 22) es demasiado sucinto.¹¹

10. Algún organismo de investigación educativa

Hubiera sido muy conveniente que la Ley estableciera (como se ha hecho en otros estados) algún organismo estatal de investigación educativa que apoyara los estudios, evaluaciones e innovaciones necesarios.

11. No da pie a innovaciones educativas

Como última observación conviene señalar que la Ley no deja traslucir un pensamiento o proyecto educativo definido, ni ofrece bases para promover innovaciones educativas en el Sistema Estatal.

A la luz de las actuales tendencias de renovación pedagógica, muchas de ellas ya en experimentación en el país, uno esperaría que se enfatizaran aspectos como los siguientes:

- la vinculación de educación y trabajo;
- la vinculación de educación formal y no formal;
- la “nuclearización”, o sea la formación de redes microrregionales de establecimientos educativos de diversas clases para apoyarse recíprocamente;
- la preservación de las lenguas y culturas indígenas;
- formas de participación de la comunidad en la escuela y viceversa, etcétera.

En consecuencia, la Ley resulta un instrumento pobre para dinamizar los procesos pedagógicos conforme a líneas definidas. Tampoco establece la posibilidad de experimentar nuevos estilos de docencia,

¹¹ “22. La educación especial brindará atención a la población atípica con el fin de incorporarla al medio social en mejores condiciones. Comprenderá el desarrollo de programas destinados a orientar y capacitar a la familia de éstos (sic) y a la comunidad”.

organización escolar, agrupamiento de alumnos, sistemas de evaluación, etc.; dando a dichos experimentos sustento legal.¹²

¹² Algunas observaciones de detalle:

Art. 19 III: señala tres “opciones” de Secundaria: general, técnica y telesecundaria. Parece que esta última debiera ser más bien una “modalidad” de la general (de acuerdo con la definición que se da (Art. 14) de “modalidad”: “formas por las que se adquiere el conocimiento... y se establecen para ajustar el servicio con las condiciones y peculiaridades de la población”).

Art. 21: no menciona la atención de la familia en la educación inicial (como sí la menciona al tratar de la especial).

Capítulo VIII: tratando este capítulo de “aspectos sustantivos” parece fuera de lugar que trate de las parcelas escolares y las cooperativas (Art. 68 y 69).

Art. 81: aquí la “planeación” comprende el “desarrollo” y la “evaluación”; mientras en el Art. 48 la “operación” y “evaluación” eran elementos distintos del proceso educativo.

Art. 101: “Es obligación de los docentes y educandos rendir culto a los símbolos patrios”;

Art. 102: “Es obligación del educador profundizar en la enseñanza de la historia y significación del Himno, Escudo y de la Bandera Nacional”. Rendir culto suena excesivo; además ¿no es obligación de todo ciudadano (no sólo docentes y educandos) respetar los símbolos patrios? Quizás mejor que referirse a los símbolos, hubiese sido insistir en la defensa de la soberanía nacional.

Art. 105: se prohíbe “la celebración de festividades que estén en contra de la moral, la ley, las buenas costumbres...”. Juzgar si una festividad infringe las buenas costumbres y la moral resulta bastante subjetivo.

Algunas disposiciones sobre los servidores del Sistema Estatal de Educación (Arts. 108, 109 y 110) están fuera de lugar. No son infracciones ni sanciones: debieran incorporarse al Capítulo XI; que trata “de los derechos y obligaciones en materia educativa”.

