

Comentarios del Centro de Estudios Educativos a la Ley General de Educación

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXIII, No. 3, pp. 133-152

INTRODUCCIÓN

Cuando se sometió a discusión en las Cámaras el texto de la “Iniciativa de Ley General de Educación”, el Centro de Estudios Educativos, con el ánimo de contribuir a la discusión aportando su punto de vista, elaboró un documento con sus comentarios a la Iniciativa que se hizo llegar a las Cámaras. Una versión resumida del mismo fue dada a conocer a la opinión pública a través de la prensa.

Merece la pena destacar que una parte importante de nuestras observaciones fue tomada en cuenta en la redacción del texto final de la Ley.

Ahora, ya publicada y vigente la nueva Ley (*Diario Oficial*, 13 de julio de 1993), hemos preparado para los lectores de la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* una versión actualizada de los comentarios, complementada con una visión general del contenido de la Ley, destacando los temas que consideramos más novedosos en la misma, que ayuden a situar nuestras observaciones en contexto.

Evidentemente, la Ley General de Educación merece y requiere un análisis mucho más detallado y profundo de lo que es pertinente en esta sección de la *Revista*. Estamos preparando una publicación al respecto, con un equipo de expertos en el campo jurídico y educativo, que esperamos poner a disposición del público en los próximos meses.

I. ESTRUCTURA Y CONTENIDO GENERAL DE LA LEY

La Ley consta de 85 artículos (más 6 transitorios) distribuidos en ocho capítulos:

- I. Disposiciones Generales, arts. 1 a 11.
- II. Del Federalismo Educativo, arts. 12 a 31.
- III. De la Equidad en Educación, arts. 32 a 36.
- IV. Del Proceso Educativo, arts. 37 a 53.
- V. De la Educación que impartan los Particulares, arts. 54 a 59.
- VI. De la Validez Oficial de Estudios y de la Certificación de Conocimientos, arts. 60 a 64.
- VII. De la Participación Social en la Educación, arts. 65 a 73.
- VIII. De las Infracciones, las Sanciones y el Recurso Administrativo, arts. 75 a 85.

En el capítulo I se fijan los alcances de la Ley, los principios, finalidades, características, criterios y orientaciones generales de la educación. Reafirma los principios de gratuidad y obligatoriedad de la educación básica; enumera los elementos constitutivos del sistema educativo nacional, y explicita lo que debe entenderse por autoridades educativas en los diversos niveles de gobierno.

El capítulo II está integrado por cuatro secciones. La sección 1, "De la distribución de la función social educativa", delimita las atribuciones y competencias de los diferentes niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal). La sección 2 trata de los servicios educativos y da orientaciones y criterios generales para la prestación de los mismos. Los aspectos de financiamiento, concretamente la forma en que la federación, los estados y municipios proveerán los recursos necesarios para el cumplimiento de la función educativa, es el tema de la sección 3. Finalmente, la sección 4 prevé la forma como se evaluará el sistema educativo nacional y fija criterios generales al respecto.

La equidad en la educación es el tema del capítulo III. En él se especifican las medidas que deberán tomarse a diferentes niveles, para establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación y el logro de una efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Los diferentes aspectos del proceso educativo, así como los criterios y principios básicos que deben orientarlo, son tratados a lo largo de las tres secciones que componen el capítulo IV. La sección 1 se ocupa de los tipos y modalidades de educación; la sección 2, de los planes y programas de estudio y la sección 3 trata todo lo relativo al calendario escolar.

Los procedimientos, requisitos y condiciones que deben cumplir los particulares para prestar servicios educativos son el tema del capítulo V.

El capítulo VI está dedicado a la validez oficial de los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional y a delinear, de manera muy general, los procedimientos para la revalidación de estudios y certificación de conocimientos.

Las tres secciones que constituyen el capítulo VII diseñan los mecanismos, instancias y procedimientos mediante los cuales los diversos sectores de la sociedad, interesados en la educación, participarán en diferentes aspectos y niveles del proceso. Los derechos y obligaciones de los padres de familia o tutores, así como el objetivo de sus asociaciones, son los aspectos tratados en la sección 1. Por su parte, la sección 2 está dedicada a los consejos de participación social que existirán a nivel escolar, municipal, estatal y nacional. Se explicitan sus objetivos, composición, funciones y competencias. Por último, el papel de los medios de comunicación masiva es el contenido del único artículo que constituye la sección 3 de este capítulo.

En la primera sección del capítulo VIII se enumeran las acciones u omisiones que constituyen infracciones a la Ley y las sanciones previstas para las mismas. La sección 2 trata del recurso administrativo que podrá interponerse en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades educativas y del procedimiento que se seguirá para ello.

II. ASPECTOS NOVEDOSOS

La nueva Ley presenta una gran cantidad de cambios respecto a la de 1973. Algunos cuentan con antecedentes en el texto anterior. Otros, la mayoría de los que mencionaremos, son totalmente nuevos, aunque parte de ellos ya estuvieron consagrados por la práctica.

Sin pretender agotar con esto el inventario de cambios (se verán otros detalles a lo largo de los comentarios), los aspectos novedosos pueden agruparse en torno a cinco grandes temas: el federalismo educativo, la evaluación, la participación, la situación de los particulares que prestan servicios educativos y la equidad. Este último tema es, con mucho, no sólo el aspecto más novedoso sino el más laudable en términos de la visión de país y de sociedad que proyecta la Ley.

A. Federalismo educativo

El proceso de descentralización que se adelanta en todos los ámbitos de la vida nacional requiere transferir competencias y delimitar las funciones de los diversos niveles de autoridad político-administrativa.

La sección 1 del capítulo II de la Ley está dedicado a la distribución de las funciones y obligaciones (la Ley les llama atribuciones) de los diversos niveles de autoridad educativa y a delimitar sus ámbitos de competencia. Define, de esta manera, atribuciones exclusivas y concurrentes de la autoridad federal, local (estatal) y municipal.

Entre las atribuciones reservadas al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública (SEP), destacan la de fijar los planes de

estudio para educación básica y normal, establecer el calendario escolar, definir los lineamientos para la evaluación del sistema educativo que el gobierno de cada entidad federativa deba realizar y elaborar y actualizar los libros de texto gratuitos. Respecto a esto último, cabe destacar que la SEP deberá utilizar procedimientos que permitan la participación de los diversos actores sociales en la elaboración de los mismos.

A las autoridades educativas locales —es decir estatales— corresponderá, de manera exclusiva, prestar, organizar y supervisar los servicios de educación inicial, básica, especial y normal; proponer los contenidos regionales que deberán ser incorporados en los planes de estudio; prestar los servicios de actualización permanente para maestros y autorizar el funcionamiento de planteles educativos particulares en los niveles de básica y normal, entre otras funciones. En el caso de la educación para adultos, la SEP podrá prestar servicios reservados exclusivamente a las autoridades educativas locales por esta Ley.

Las autoridades educativas federal y locales, concurrirán para promover la investigación; prestar servicios bibliotecarios; fomentar y difundir actividades artísticas, culturales y deportivas; y prestar servicios educativos distintos de los que la Ley asigna de manera exclusiva a alguno de los dos niveles.

Sin perjuicio de lo anterior, los municipios podrán promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad, y tendrán a su cargo el mantenimiento y la provisión del equipo básico de las escuelas públicas estatales y municipales.

Al gobierno del Distrito Federal le corresponden las mismas atribuciones que a los gobiernos locales, excepto la prestación de los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros que seguirá a cargo de la SEP, en esta entidad.

Junto con la distribución de competencias, también se redistribuye la responsabilidad del financiamiento de los servicios educativos. Es obligación del gobierno de cada entidad federativa proveer lo conducente para que cada ayuntamiento reciba los recursos necesarios para cumplir sus responsabilidades.

Las autoridades educativas de los diversos niveles se reunirán periódicamente, presididas por la Secretaría, para analizar el desarrollo del sistema, hacer recomendaciones y convenir las acciones que sean necesarias.

B. La evaluación

Hasta ahora, el tema de la evaluación no había sido tratado con tanto detalle en una Ley reglamentaria.

La Ley se ocupa de la evaluación del sistema, de la de los planes y

programas de estudio, de la de los alumnos y de la de los programas de actividades compensatorias. Los resultados de todas las evaluaciones que se realicen serán dados a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general. El Estado se obliga a dar a conocer la información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa (art. 31).

La sección 4 del capítulo II está dedicada a los lineamientos generales para la evaluación del sistema educativo nacional. Dicha función corresponde a la SEP sin perjuicio de la que puedan realizar las autoridades educativas locales. La evaluación deberá ser sistemática y permanente y sus resultados serán tomados en cuenta para adoptar las medidas procedentes. Todas las instituciones educativas, públicas y privadas, tienen la obligación de cooperar en los procesos de evaluación (art. 30), de lo contrario incurrirán en una de las infracciones previstas en la Ley (art. 75, XI).

Los planes y programas de estudio deberán incluir los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación (art. 47, IV). Asimismo, deberán ser revisados y evaluados continuamente y sistemáticamente por la Secretaría para mantenerlos actualizados (art. 48).

Respecto de la evaluación del alumno, se prevé una medición en lo individual (conocimientos, habilidades y destrezas) y en lo general, con relación al logro de los propósitos establecidos en los planes y programas.

Los educandos y sus padres o tutores deberán ser informados periódicamente de los resultados y calificaciones obtenidas y de cualquier otro aspecto relevante para su desempeño académico (art. 50).

Por último, en el art. 34 se prevé la evaluación de los resultados, en la calidad de la educación, de los programas compensatorios que serán llevados a cabo por las diferentes autoridades educativas y el Ejecutivo Federal, para garantizar una mayor equidad en la educación.

C. La participación

La participación de la sociedad en la educación tiene por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública y ampliar la cobertura de los servicios educativos (art. 65).

La Ley prevé, específicamente, dos canales para la participación de la sociedad en el proceso educativo.

Uno de ellos, las asociaciones de padres de familia, ya existía en la Ley anterior. Sus objetivos y funciones no sufrieron modificaciones importantes. No pueden intervenir en aspectos pedagógicos y laborales (antes se decía "técnicos y administrativos") de los establecimientos educativos.

Los Consejos de Participación Social son el otro canal previsto por la Ley y constituyen una novedad en la misma.

Dichos Consejos funcionarán a nivel escolar, municipal, estatal y na-

cional y estarán integrados por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, autoridades educativas (las correspondientes en cada nivel: directivos de las escuelas, autoridades municipales, estatales y nacionales) y representantes de otros sectores sociales interesados en la educación (en los consejos escolares se incluye a los exalumnos).

Los Consejos de Participación Social deberán abstenerse de intervenir en aspectos laborales de los establecimientos educativos y de participar en cuestiones políticas y religiosas.

Las funciones de los Consejos varían un poco según el nivel al que pertenecen. Lo más relevante y común a todos los niveles es la posibilidad de opinar en asuntos pedagógicos, conocer las metas educativas y colaborar para que se alcancen en todos los sentidos, conocer los resultados de las evaluaciones, propiciar la vinculación entre la escuela y la comunidad, proponer estímulos y reconocimientos para los diversos actores del sistema y, en general, llevar a cabo una diversidad de actividades que contribuya a mejorar la calidad de los resultados educativos y a combatir las condiciones sociales adversas que influyen en la educación.

Cabe resaltar que ésta es la instancia a través de la cual las diversas regiones deberán hacer llegar sus opiniones y proposiciones de políticas educativas y de contenidos particulares que deberán ser incorporados en los programas y planes de estudio, así como en los libros de texto oficiales.

D. Situación de los particulares

Lo más relevante en este sentido es la eliminación del estado de indefensión en que se encontraban los particulares con respecto a las decisiones de las autoridades educativas.

En contra de las resoluciones emanadas de las autoridades educativas, los particulares podrán, en el lapso de quince días, interponer recurso de revisión. También podrán hacerlo cuando las autoridades no respondan en el plazo de sesenta días hábiles a sus solicitudes de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios.

El recurso deberá ser respondido por la autoridad competente en el lapso de treinta días hábiles. La interposición del recurso suspende la ejecución de la resolución impugnada en la medida en que se den las condiciones especificadas por la Ley (art. 85), orientadas fundamentalmente a proteger los derechos de terceros.

El capítulo VIII de la Ley, sección 2, prevé los procedimientos que se seguirán en los diversos casos.

Por último, este capítulo se refiere, en su sección 3, a los medios de comunicación social, los cuales contribuirán al logro de las finalidades

previstas en la Ley (art. 7), conforme a los criterios establecidos en la misma (art. 8).

E. La equidad en la educación

En la búsqueda de garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación y de lograr una efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos, la Ley prevé una serie de medidas dirigidas a los grupos y regiones con mayor rezago educativo y en condiciones sociales y económicas de desventaja.

El art. 33 enumera el conjunto de actividades que deberán realizar las autoridades educativas en su ámbito de competencia con el objetivo anterior. Esas actividades, aunque la Ley no lo explicita así, están referidas a factores internos y externos del sistema educativo que, directa e indirectamente, ocasionan enormes desigualdades en los efectos que tiene la escolaridad para los diversos sectores de la población.

En relación con los factores internos, y por tanto dependientes del sistema o controlables total o parcialmente por el mismo, se llevarán a cabo las siguientes actividades:

- Atención especial a las zonas en desventaja mediante la asignación de mejores elementos.
- Programas de apoyo a los maestros que trabajan en peores condiciones.
- Promoción de centros de desarrollo infantil, albergues, etc., que apoyen el aprendizaje de manera estable.
- Atención a las personas que abandonaron el sistema y establecimiento de sistemas de educación a distancia.
- Apoyos pedagógicos específicos para los niños en situación de rezago.
- Campañas educativas comunitarias.
- Programas para padres de familia que los capaciten para apoyar más efectivamente el aprendizaje escolar de sus hijos.
- Becas y apoyos a los educandos; estímulos a las asociaciones civiles y cooperativas de maestros; reconocimientos y distinciones a quienes contribuyan en forma destacada a lograr los propósitos expresados en la Ley.
- Promoción de una mayor participación de la sociedad en la educación.

En relación con los factores externos, se prevén programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salud y otras actividades destinadas a atacar las condiciones sociales que inciden negativamente en los resultados educativos.

Además de lo dicho, el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas compensatorios que apoyen con recursos específicos a las entidades

federales con mayor rezago educativo. Para esto, deberá firmarse un convenio entre el Ejecutivo Federal y la entidad respectiva. Los resultados de estos programas deberán ser evaluados por la Secretaría de Educación Pública.

Igualmente, la SEP podrá, temporalmente y de manera concurrente, prestar servicios educativos de educación básica y normal, reservados exclusivamente a los estados, en ejercicio de esta función compensatoria.

III. COMENTARIOS

En este apartado se comentarán los aspectos que nos parecen positivos en la Ley, los que, en nuestra opinión, resultan un poco oscuros, los negativos y algunos que han debido incluirse o plantearse de manera diversa a como se hizo finalmente.

A. Los aspectos positivos

La Ley General de Educación, que sustituyó a la Ley Federal de Educación de 1973, a la Ley Nacional de Educación para Adultos de 1975 y a la Ley que Establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo, de 1963, presenta los siguientes avances respecto a la legislación anterior dignos de considerar:

1. Entre los aspectos positivos resalta el que se le dedique un capítulo a la equidad en educación. Resulta reconfortante que no sólo se decrete la equidad como condición fundamental del desarrollo de la educación básica, sino que ahora se legisle con el fin de asegurarla. Quizás esto representa el mayor acierto de la nueva Ley.

2. Aunque proviene de las modificaciones recientes al art. 3o., se debe señalar como gran acierto el reconocer el derecho a la educación (art.2), y el que éste se entienda como derecho a las mismas oportunidades de acceso y permanencia (art.32) en la educación básica (aunque, como mencionaremos más adelante, convendría haber añadido las oportunidades de aprovechamiento).

Igual o más importante es el haber explicitado en forma taxativa sobre quién recae la correspondiente obligación: "El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria" (art. 3).

3. Como acierto también debe destacarse el que se incluya como finalidad de la educación el conocimiento y la práctica de la democracia, y el de considerarla como un "sistema de vida fincado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" (art. 8, texto procedente del artículo 3o. de la Constitución). Asimismo, es muy positivo que

se incluyan el conocimiento y el respeto de los derechos humanos como una de las finalidades de la educación (art.7).

Estas últimas requieren un análisis más atento de lo que permiten estos comentarios generales. No obstante, además de lo ya mencionado, merece destacarse como positivo que se haya asociado el concepto de planeación familiar al de paternidad responsable, "sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana", colocados ambos problemas, junto con los de salud, en un marco más amplio que apunta a una sociedad más solidaria. Esto representa un avance significativo en el proceso de reconocer que el problema demográfico es un síntoma de una desigual, deficiente e inequitativa distribución de los recursos, más que un problema en sí mismo, que pueda solucionarse mediante la simple reducción de la tasa de natalidad.

4. Igualmente positivo es el hecho de que la Ley reconozca en la figura del maestro a un promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo, y que se promueva su dignidad y valoración social (art. 21).

No debe pasarse por alto el acierto de haber fijado un parámetro mucho más objetivo con relación a las contraprestaciones a que el educador tiene derecho. "Salario profesional", independientemente de las variaciones a que pueda estar sometido el concepto, es mucho más claro que salario "justo" (*loc. cit.*).

También cabe destacar como positivo que se prevean programas de apoyo especiales para maestros de zonas marginadas (art. 33, II).

5. En los aspectos de financiamiento cabía esperar que la Ley no fuera muy contundente. Nos hubiera gustado que definiera compromisos de financiamiento con parámetros claros, por ejemplo un mínimo porcentaje del PIB nacional y de cada uno de los estados. No obstante, constituye un avance que en el art. 27 se declare prioritaria la educación para el desarrollo nacional, y el Ejecutivo Federal, así como que los gobiernos estatales se comprometan a "procurar destinar recursos presupuestarios crecientes, *en términos reales*", para la educación pública.

6. Un significativo acierto, aunque en el texto definitivo de la Ley quedó expresado en forma mucho más tibia y ambigua que en el de la "Iniciativa", es el hecho de garantizar al educando "la protección y cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad", que no tiene antecedentes en el texto anterior de la Ley (art. 42).

7. Especialmente relevante resulta el tratamiento dado a las funciones de evaluación. Prevé la realización de evaluaciones del sistema a nivel nacional y local, de manera permanente y sistemática, con la finalidad de tomar en cuenta sus resultados para adoptar las medidas procedentes (art. 29). Más importante aún es el reconocimiento del carácter público de las

evaluaciones que realice el sistema educativo nacional sobre su quehacer (art.31), así como las que se lleven a cabo a nivel nacional, de estado y de municipio y las de los alumnos (art. 50).

8. El cuidado que la Ley pone en asegurar que se cumpla un mínimo de días de clase (200) en un ciclo anual, es también un acierto (art. 51). Más todavía lo es el que se reconozca la necesidad de reponer el tiempo que deba perderse por causas de fuerza mayor (art. 52), así como las medidas tendentes a garantizar más horas efectivas de clase, para lo cual se prevé disminuir la carga administrativa del maestro (art. 22).

9. Resulta interesante la concepción de la supervisión escolar como una actividad que debe enfatizar los aspectos pedagógicos y didácticos por encima de los administrativos, ya que, como todos sabemos, en la práctica ha imperado lo administrativo sobre lo técnico (art. 22).

10. Consideramos un acierto que la Ley, en su art. 18, reconozca como actividades educativas muchas de las realizadas por otras dependencias del sector público, y que se proponga coordinarse con ellas y, en dado caso, reconocerlas.

11. El que los servicios educativos prestados en el Distrito Federal pasen a ser responsabilidad del gobierno del mismo es también un acierto, ya que hasta la fecha la educación del Distrito Federal se ha realizado sin contribuciones de su propio presupuesto (art. 16).

12. Resulta interesante que se incluya como responsabilidad del Sistema Educativo y de las autoridades educativas en los estados, realizar programas dirigidos a los padres de familia (art. 33,IX). La formación y articulación de la demanda pasa a ser considerada función del sistema educativo nacional y de los servicios de educación básica en los estados. Consideramos que esto es un acierto porque la capacidad de demandar servicios educativos en suficiencia y calidad no se encuentra distribuida en forma equitativa entre los diferentes sectores de la población nacional. Los programas destinados a elevar estas capacidades entre quienes carecen de ellas son un ingrediente más que favorece la búsqueda de la equidad en educación básica.

13. No puede dejar de mencionarse, como aspecto altamente positivo, el mandato de la Ley respecto a las adaptaciones que la educación básica, en sus tres niveles, deberá tener para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los grupos indígenas, de la población rural dispersa y de los grupos migratorios (art. 38).

14. Es un avance el hecho de que ya no se fundamente el sistema de educación para adultos en el autodidactismo, como se había hecho hasta ahora. Bien se sabe que los adultos que requieren cursar su educación básica son aquellos que no tuvieron la oportunidad de hacerlo en la edad destinada para ello, y que precisamente entre ellos las capacidades de autodidactismo son más endeble.

15. También representa un aspecto positivo el hecho de que se estipule como obligación de padres o tutores el enviar a sus hijos o pupilos menores de edad (o sea hasta los 18 años) a la escuela primaria y secundaria (arts. 4 y 66, I).

16. Uno de los aspectos que sin duda fue mejorado en la versión definitiva de la Ley fue la propuesta en torno a la participación social, concretamente en relación con las atribuciones y funcionamiento de los Consejos de Participación Social, a los que finalmente se les permitió la injerencia, aunque tímida todavía, en aspectos pedagógicos y en otros que pueden redundar en una mayor calidad educativa.

17. La eliminación del régimen educativo especial para obreros, campesinos e indígenas, así como del estado de indefensión en que se encontraban los particulares, son otros elementos positivos que merecen ser mencionados, aunque no sea éste el momento de analizarlos a fondo.

B. Los aspectos oscuros

1. El art. 4o. parece decir que todos los habitantes del país, inclusive los adultos que no fueron escolarizados en la edad prevista para hacerlo, tienen la obligación de cursar la primaria y la secundaria. Existe una contradicción entre esta *obligación* y el hecho de que no se precise la obligación del gobierno de destinar recursos para la operación de la educación de adultos. Por otra parte, el sistema educativo difícilmente tendrá la capacidad para dar atención al rezago educativo que representan 30 millones de adultos. Adicionalmente, no parece congruente obligar a los adultos a terminar su educación básica ya que, en la mayor parte de los casos, no es culpa del adulto el que no la haya terminado, sobre todo la secundaria. Sabemos que el sistema es generador de desertores, ya que rechaza a individuos con determinadas características. Este artículo debería haber dicho: "Todos los habitantes del país *tienen derecho* a cursar...", pues se trata de un compromiso del gobierno ante un derecho de la persona.

2. El art. 42 garantiza que "se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad". Sin embargo, en el capítulo de infracciones y sanciones no se especifican las conductas que lesionarían esta garantía ni el castigo correspondiente. Es una omisión de enorme importancia. El texto de la "Iniciativa" (art. 40), si bien tampoco en ella se prevenía ninguna sanción al respecto, era mucho más específico en relación con las conductas contrarias a la Ley en este sentido.

3. La Ley en ningún caso estipula qué debe hacer un padre de familia, un maestro, un director, para denunciar los hechos que ameritan sanción o que están prohibidos. Quizás esto sea motivo de reglamentación posterior. Sin embargo, se perdió una oportunidad importante para responder a la necesidad de institucionalizar una "contraloría social de la educación", capaz de escuchar quejas, recibir denuncias y darles cauce, fuera de la estructura jerárquica piramidal, naturalmente encubridora, del propio sistema educativo.

4. En los artículos transitorios, se menciona que se abroga la Ley del Ahorro Escolar. Sin embargo, no se menciona a cuánto asciende el monto de los ahorros acumulados desde 1945 hasta la fecha, ni cuál va a ser su destino. En todo caso, convendría crear un fondo de apoyo para el cumplimiento de la función compensatoria.

5. Por su ausencia, no queda claro si desaparecerán:

- La UPN, ya que la formación de maestros, la actualización de los maestros en ejercicio, la regularización de los docentes que no tienen licenciatura, e incluso la impartición de maestrías y doctorados, pasan a ser atribución de las autoridades educativas estatales.
- El Consejo Nacional Técnico de la Educación y los Consejos Estatales Técnicos de Educación. La Ley establece Consejos de Participación Social a todos los niveles: escolar, municipal, estatal y nacional (la creación de este último, por cierto, parece depender de que sea promovido por la Secretaría). La injerencia de estos consejos en los aspectos técnicos de la educación es a nivel propositivo, de consulta, de apoyo, de colaboración, de información y de opinión (arts. 68 a 73). A diferencia del antiguo Consejo Nacional Técnico de la Educación, entre cuyas funciones estaba la aprobación de planes y programas, los nuevos consejos no tienen el poder suficiente para limitar la autoridad del Secretario de Educación y de las autoridades estatales, función que se hace aún más importante en el proceso de descentralización y que no ha sido asignada a ninguna instancia prevista en la Ley.

6. No queda claro cómo se coordinarán estados y federación para la operación de la educación de los adultos. Los estados pueden impartirla, pero en ese campo la federación también podrá operar directamente. Este doble sujeto exige que se definan mecanismos de coordinación.

C. Los aspectos negativos

A pesar de las innegables mejoras que la Iniciativa incorporó a través de la discusión en las Cámaras, persisten en el texto definitivo de la Ley

algunos aspectos que nos parecen negativos, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

1. El art. 15 habla de que es función de los ayuntamientos prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad, así como dar mantenimiento a los edificios e instalaciones escolares y dotarlos de equipamiento. Sin embargo, al no haber legislado sobre la obligación de las autoridades educativas de los estados de compensar las diferencias al interior de sus entidades y de asegurar la equidad, los resultados de esta legislación pueden ser nefastos, como de hecho ya ha sucedido en otras épocas de nuestra historia. Se corre el riesgo de que las autoridades educativas de los estados asignen los presupuestos educativos de los municipios obedeciendo a presiones de carácter político.

2. Parece extremadamente pobre el capítulo sobre medios de comunicación social. No se prohíbe que dichos medios contravengan las finalidades de la educación nacional, y sólo se estipula que “contribuirán” a su logro. No se prevé la manera de determinar si lo están haciendo o no, ni tampoco se señala ninguna sanción en caso de que no lo hagan. Existe una evidente desproporción entre la importancia educativa de los medios y el lugar que ocupan en la Ley. De hecho, si se persigue la participación social en educación, debiera perseguirse, de la misma manera, el establecimiento de mecanismos que permitan la regulación social de los medios de comunicación. La desproporción con respecto a lo que se sanciona en el art. 75, fracción VIII, que prohíbe la publicidad comercial en las escuelas, es obvia. Este último artículo, por cierto, prohíbe la propaganda comercial, pero no la política.

3. En materia de educación de adultos, el gobierno se obliga estrictamente a impartir alfabetización y educación primaria y secundaria. Con ello, se elimina la posibilidad de que el gobierno ofrezca educación a los adultos que no tienen interés por certificar, pero que tienen grandes necesidades básicas de aprendizaje, ligadas a su vida cotidiana, claramente insatisfechas.

4. A pesar del avance que representa respecto al texto de la Ley anterior, la forma en que está redactado el art. 7o., fracción IV, no obliga al gobierno a proteger, promover y desarrollar las lenguas indígenas, como era lo deseable. Estrictamente hablando, el artículo debería haber sido redactado a la inversa: “...proteger y desarrollar las lenguas indígenas, sin menoscabo del español como lengua común”. De esta forma se hubiera puesto el énfasis en lo más amenazado y frágil. El reconocimiento del español como lengua común es importante, sobre todo por el deterioro que está sufriendo el idioma, pero ello debería haber quedado en otro artículo en el que solamente se afirmara que el español es la lengua oficial y común a los mexicanos.

Se perdió, de esta forma, la oportunidad de sentar las bases de una política de planificación lingüística, en consonancia con el art. 4o. Consti-

tucional, elemento necesario y constitutivo de una política educativa clara en un país que se reconoce en su diversidad étnica, cultural y lingüística.

5. No parece conveniente descentralizar la educación indígena de la misma manera en la que se descentralizan las demás modalidades. Dado el hecho de que en el país existen 56 etnias distintas con su respectiva variante lingüística, no existirán formas de comparar calidades equivalentes al quedar la educación bilingüe de esta forma atomizada. Convenía, en este caso, que se hubiera obligado a la federación a brindar asesoría a las unidades de educación indígena en cada uno de los estados, con el fin de salvaguardar las equivalencias cualitativas. En la forma en que quedó el texto de la Ley, se corre el riesgo de perder lo alcanzado en la búsqueda de una educación adecuada a las necesidades de la población indígena. La definición de políticas culturales, lingüísticas y, en consecuencia, del modelo educativo correspondiente, que reclama la modificación hecha al art. 4o. de la Constitución y al que pretende responder el art. 38 (véase el comentario III.A.13) de la Ley General de Educación, es una tarea nacional, propia del nivel federal, que no parece conveniente dejar al arbitrio de las autoridades educativas estatales, con los riesgos de dispersión e incoherencia que esto encierra. Tal como está el texto de la Ley, la federación sólo podrá intervenir directamente invocando su función compensatoria, lo que podría haberse evitado si se hubiera estudiado más a fondo la situación de la educación indígena en las Cámaras.

6. Se echa de menos que no se legisle sobre las funciones de los supervisores y de los directores de las escuelas. Si la Ley General no es el lugar para ello, sí conviene apuntar la necesidad urgente de reglamentar la Ley en este sentido. Sin embargo, será difícil reglamentar sobre las funciones del director, puesto que la Ley no lo menciona ni una sola vez. De la misma manera como se adelantó algún criterio para normar la actividad de los supervisores, podría haberse señalado que el director enfatizará sus funciones de apoyo pedagógico, gestión escolar y relación con la comunidad, orientando y facilitando así la reglamentación posterior. El nivel de plantel es, con mucho, el más descuidado en la Ley.

7. El propósito de establecer un sistema que acredite los conocimientos y habilidades de los trabajadores, independientemente de la forma en que ellos los hayan adquirido, refleja, sin duda, la intención de favorecer la empleabilidad (probabilidad de obtener un empleo) de quienes, por diversas razones, no sean capacitados para el trabajo a través de alternativas educativas de carácter formal.

Sin embargo, es muy probable que esta medida, además de ser de difícil, costosa y engorrosa instrumentación, produzca efectos contraproducentes para aquellos a quienes está dirigida. En efecto, un sistema de acreditación como el previsto puede reforzar las tendencias hacia el credencialismo, que ya están operando desde hace varios años en los

mercados laborales. En otras palabras, los empleadores se podrían apoyar en ella para exigir cada vez más requisitos a quienes soliciten ser admitidos en las empresas.

8. Como muy negativo debe destacarse el hecho de que no se someta a todo el sistema al mismo régimen de infracciones y sanciones (Cfr. art. 75, último párrafo). Se exceptúan del mismo los “trabajadores de la educación”, que serán sancionados conforme a disposiciones específicas. Si se entiende el texto como creemos que debe entenderse, es decir, trabajadores de la educación del sector público (de cuyos sindicatos procedió la presión que originó este régimen de excepción) resulta que, en la práctica, todo el capítulo sobre infracciones y sanciones es sólo aplicable a los particulares. En rigor, tampoco a ellos porque también son trabajadores de la educación. Dada la ambigüedad o generalidad del término, parece que será difícil encontrar a alguien a quien se le pueda aplicar esta parte de la Ley. En todo caso, no vemos en qué pueda contribuir a mejorar el sistema educativo el establecimiento de reglas de juego distintas en este aspecto.

9. Por razones semejantes a las que suponemos en el comentario anterior se incluyó en la Ley un artículo transitorio sobre aspectos laborales y sindicales, mediante el cual las nuevas autoridades educativas, cada una en su ámbito de competencia, se obligan a mantener la situación existente en dichos sentidos. Esto no se encontraba en la Iniciativa, lo cual nos había parecido muy positivo, ya que abría la posibilidad de que las entidades federativas establecieran las relaciones laborales con los sindicatos en función de sus características específicas, sin que ello significara, necesariamente, desmejorar la situación laboral de los trabajadores del sector ni perjudicar sus intereses. Lo lamentamos. Esperemos que esto no perjudique demasiado los intereses de los demás componentes del sistema que no están sindicalizados: los alumnos, los padres de familia y el país mismo, que reclaman más y mejor educación para enfrentar los retos del presente y del futuro.

10. En consonancia con los dos comentarios anteriores, se debe destacar el hecho de que la representación sindical forme parte de los consejos de participación social. Parece bastante absurdo si se tiene en cuenta que estos consejos no pueden tener ninguna injerencia en los aspectos laborales, que son los que le interesan a las organizaciones sindicales.

D. Lo que faltó

Hemos mencionado los aspectos positivos, los oscuros y los que nos parecen negativos. Existen también algunos aspectos que desde nuestra perspectiva deberían haber sido incluidos o que requieren ser profundizados y seguidos con atención. Los más importantes son los siguientes:

1. El art. 7 se refiere a las finalidades de la educación, y en ellas están incluidas las de carácter valoral. Si bien lo que ahí se dice parece correcto, y en algunos casos los avances respecto a la legislación anterior son dignos de reconocerse, consideramos que debería haberse incluido aspectos tales como el desarrollo de la responsabilidad y el espíritu de cooperación. No se habla de formación moral ni de desarrollo del sentido ético. Deberían explicitarse, pues estos valores se convierten en normas que rigen el estilo de aprendizaje y vida cotidiana en la escuela. Dicho sea de paso, en relación con los fines de la educación y con lo que puede llamarse perfil del alumno, el texto ganó en extensión, mediante el procedimiento de acumulación de rasgos y criterios, pero perdió en estructuración y claridad, comparado con el texto de la Ley anterior.

2. Faltó también una propuesta distinta de participación social, capaz de contribuir eficazmente a mejorar la calidad de nuestras escuelas. En efecto, la participación social debe entenderse como la participación de la comunidad interesada por la educación (local, distrital, estatal, nacional) en: a) la detección de necesidades educativas, la vigilancia de la cobertura, el combate activo a la deserción escolar; b) el conocimiento del plan anual (de la escuela, de la zona, del estado, del país); c) la contribución a la ejecución del plan y la vigilancia de su cumplimiento, y d) el conocimiento de la evaluación de alumnos, plantel, municipio, etc., de manera tal que puedan aportar a la formulación del siguiente ciclo de planeación. De esta forma, la escuela o el sistema educativo diagnostica con apoyo de la comunidad; planea, y el plan recibe la retroalimentación de la comunidad; ejecuta, y la comunidad apoya su ejecución y se preocupa porque el plan se cumpla; y evalúa, y la comunidad recibe y opina sobre la evaluación. Si bien el capítulo VII, concretamente mediante las funciones que asigna al Consejo Escolar de Participación Social, abre muchas posibilidades en este sentido, creemos que la Ley debió ser menos tímida en la promoción de un cambio en el modo de funcionamiento de los planteles. En todo caso, habrá que esperar la reglamentación correspondiente, reservada al nivel federal, para hacer un pronunciamiento definitivo al respecto.

3. Deberían precisarse las obligaciones de federación y estados respecto a la equidad, tal y como sugerimos en el capítulo correspondiente.

4. Ya que no se previó en la Ley, sería conveniente que se adelantaran los cauces a seguir por la población y por los diferentes agentes del sistema educativo para denunciar lo que amerita sanción, así como la respuesta que la entidad responsable se obliga a dar a quien denuncia.

5. Es una grave omisión que no se haya estipulado una sanción de importancia considerable a la comprobación de maltrato o de abuso físico y mental. Tal como están, las garantías del alumno pueden no pasar de ser una declaración más de buenas intenciones, sin consecuencias en la práctica.

6. La equidad debería haberse referido tanto a la igualdad de oportunidades de acceso como de permanencia y aprovechamiento en el sistema, no sólo de acceso (art.2) ni de acceso y permanencia (art. 32). En efecto, el derecho a la educación debe traducirse no sólo en el derecho a asistir a la escuela, sino en el derecho a aprender efectivamente en ella. Por otra parte, la igualdad de oportunidades tendría que expresarse como una meta que debe ser alcanzada: "todos los habitantes del país tienen derecho a las mismas oportunidades...", como estaba en el texto anterior; y no como si esto fuera un hecho cumplido: "todos...tienen las mismas oportunidades".

7. Deberían haberse incluido al menos las bases que permitieran reglamentar las funciones de supervisores y directores de escuela. Quizás el evitar legislar a este nivel se deba a la conveniencia de dejar márgenes amplios a la legislación estatal. No obstante, creemos que algunas orientaciones generales al respecto no sólo no hubieran lesionado la autonomía de los estados, sino que les hubiera facilitado la producción de la respectiva Ley particular en consonancia con esta general. Por otro lado, no se ve cómo los lineamientos generales del funcionamiento de las escuelas pueden ser de menor interés para la federación que los de las asociaciones de padres de familia, cuyas directrices son competencia del nivel federal, aunque es una materia que parece propia del nivel local.

8. Posiblemente por razones semejantes, a pesar de la relativa amplitud con que se trata el tema de la evaluación en la Ley (del sistema en conjunto, de los diferentes niveles, de los alumnos, etc.), no se habla de la evaluación del funcionamiento de los planteles. Y es esta evaluación la que permite a las autoridades educativas estatales y municipales descubrir aquellos planteles que, por su deficiente funcionamiento global, requieren atención y apoyo especial.

E. Otros comentarios

Aunque de menor importancia que los mencionados, hay algunos otros aspectos que merecen ser comentados:

1. El título de la Ley hace pensar que se refiere a todo el sistema educativo, cuando en realidad se ocupa sólo de la educación básica, la inicial, normal y de adultos. Los otros niveles (media superior y superior) sólo se mencionan y se indica que serán objeto de legislación posterior.

2. El uso poco afortunado de algunos términos y algún que otro defecto de redacción producen, a veces, extrañeza o se prestan a interpretaciones confusas y hasta graciosas:

- Las autoridades de los estados son llamadas autoridades locales. Se tiende a pensar en una localidad, no en el nivel estatal.

- En el art. 4 se afirma que es obligación de los “mexicanos” hacer que sus hijos cursen primaria y secundaria. ¿Los padres o tutores no mexicanos no tienen esta obligación?
- Los beneficiados por los servicios educativos (no se especifica de qué nivel) deben prestar servicio social. ¿También los egresados de preescolar?

3. El art. 8 define el criterio fundamental que orientará a la educación y, retomando el conocido texto del art. 3o. Constitucional dice: (la educación) “...se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”. Este texto es producto de una situación histórica y una visión de la ciencia superadas en la actualidad. Hoy, en cambio, puede tener connotaciones lesivas contra las etnias, sus culturas y sus creencias. Sin alterar el texto constitucional, ha podido redactarse de manera que promoviera una interpretación más acorde con la situación contemporánea, por ejemplo: “El criterio que orientará a la educación (...) *es la formación de hombres y mujeres libres. Por tanto, respetando el legítimo pluralismo de culturas, tradiciones y creencias que constituyen la identidad nacional, se basará en el estado del conocimiento científico y luchará contra la ignorancia y sus efectos, así como contra todas las servidumbres, fanatismos y prejuicios del poder, del tener e incluso del mismo saber*”, como proponíamos en los comentarios a la Iniciativa de Ley.

IV. REFLEXIONES FINALES

Evidentemente, la Ley no es ni puede ser perfecta. Ni siquiera es todo lo buena que podría ser en términos del conocimiento disponible en la actualidad sobre el fenómeno educativo en nuestro país. Son muchos los factores e intereses que confluyen a la hora de establecer una norma que obligue a todos los sectores sociales y sea aceptada con el consenso indispensable para hacerla viable y aplicable.

Por otra parte, en nuestra tradición legislativa, a diferencia de lo que pueda suceder en otros ámbitos geográficos y culturales, las Leyes no sólo sirven para dar estatuto jurídico a prácticas y normas establecidas por la costumbre, sino para —y a veces principalmente— diseñar y realizar modelos de funcionamiento social que se perciben como ideales. De ahí que, en ocasiones hayan carecido de la fuerza necesaria para su aplicación y hayan quedado condenadas al “se acata, pero no se cumple” cinco veces centenario.

La nueva Ley de Educación tiene, sin duda, la virtud de proponer como meta a alcanzar una sociedad mucho más solidaria, equitativa y participativa y, en estos y otros sentidos ya señalados a lo largo de nuestros comentarios, abre interesantes posibilidades y líneas de acción que

pueden y deben ser profundizadas. Esas acciones requieren ser seguidas con mucha atención por parte de los sectores verdaderamente preocupados por el presente y el futuro de la educación y del país, si se quieren llevar a la práctica las buenas intenciones consagradas en la Ley.

Desde nuestro punto de vista, los aspectos derivados de la Ley a los cuales la sociedad en general deberá estar atenta y sobre los cuales deberá exigir muy especialmente rendimiento de cuentas, son los siguientes:

1. Las actividades y programas dirigidos a lograr la equidad del sistema. Debe vigilarse que, efectivamente, las actividades previstas se realicen de acuerdo con su fin y no se conviertan en un mero mecanismo de justificación y legitimación del sistema. Para ello es necesario, entre otras cosas, que los programas sean bien focalizados y dirigidos a los sectores donde efectivamente hacen más falta. En la actualidad se dispone de la información que permite identificar a dichos sectores, prácticamente hasta el nivel de plantel escolar. No se justificaría una implementación a ciegas de los programas que podrían terminar favoreciendo a los que ya están mejor comparativamente.

El otro aspecto importantísimo en este sentido es la vigilancia y el control necesarios para garantizar el rendimiento de los recursos que serán asignados a estos programas. Si no se toman las medidas pertinentes, se puede caer en las prácticas corruptas de siempre, como se sabe que ya ha sucedido con otras iniciativas en esta línea.

Es también indispensable, como ya se dijo, que se prevean mecanismos para asegurar la equidad al interior de cada entidad federal. Éste es un asunto de interés nacional si se desea evitar que se incrementen las desigualdades ya existentes.

2. La profundización, siguiendo los canales previstos por la Ley, de los niveles de participación en la toma de decisiones en educación. Parece deseable que las entidades federales puedan tener una injerencia mayor en asuntos claves de la política educativa que les afecta. El proceso de descentralización deja en sus manos la gestión del sistema, pero les concede muy poco margen en la toma de decisiones importantes. No obstante, su opinión debe hacerse valer a través de los consejos de participación social y en las reuniones de las autoridades educativas.

Otro sector que deberá dar la batalla para incrementar el peso de su opinión en los asuntos educativos son los padres de familia. Se impone el fortalecimiento de sus asociaciones para tener más oportunidades de hacerse escuchar en los consejos. Este sector es el que quizás representa mejor a la sociedad civil en su conjunto y debe lograr las condiciones que le permitan desempeñar el rol que le corresponde: el de corresponsables del proceso educativo.

Los maestros, en cuanto agentes y concedores de la educación, son

otro sector llamado a cooperar activamente aportando su experiencia y esfuerzo para mejorar la calidad de la educación.

Lo mismo puede decirse de todos los demás sectores llamados a colaborar en la tarea. Evidentemente, no será fácil (la composición misma de los consejos parece conspirar contra sus objetivos), pero no es imposible.

3. En relación con la operación del sistema bajo el nuevo estado de cosas, conviene estar atentos a lo que suceda en materia de educación de adultos y de indígenas por las razones ya comentadas.

4. Finalmente, hay un aspecto no tocado por la Ley y que es el clave en cualquier intento de cambio educativo que se proponga: los maestros y sus procesos de formación humana y profesional.

No nos referimos aquí a la organización, administración y operación de las instituciones de educación normal, sino a los criterios, contenidos, experiencias y requisitos necesarios para formar al educador que demandan los objetivos de la Ley. Mientras no se reconozca la importancia que esto tiene, es bastante inútil pensar en otras medidas para mejorar la calidad de los procesos educativos. Recordando a Simón Rodríguez en términos contemporáneos, parece razonable afirmar que la calidad de un sistema educativo no puede ser mayor que la calidad de sus maestros. Y en esto van incluidas sus condiciones de vida y de trabajo.

La tarea es grande y nos convoca a todos.