

Reformas educativas recientes y nueva Ley de Educación

La modernización educativa en México

Gregorio Hernández Zamora*

Las acciones realizadas en materia educativa por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se producen en el marco de lo que algunos analistas califican como “el fin de un ciclo” en el desarrollo de los sistemas educativos latinoamericanos (Cf. CEPAL-UNESCO, 1992).

En efecto, al menos en el caso de México, el desarrollo del sistema educativo nacional (SEN) puede periodizarse en tres grandes etapas: un período de institucionalización (1920-1940), un período de crecimiento acelerado y diferenciación del sistema (1940-1980), y un período reciente de estancamiento (década de los 80).

La primera de estas etapas se caracterizó por la creación de un sistema de educación básica, de carácter único, nacional, centralizado y homogéneo. Sus dos principales tareas fueron: a) abatir los altos índices de analfabetismo (alrededor del 70 por ciento tras la Revolución), llevando la escuela a los sectores mayoritarios del país y, b) identificar a los diferentes grupos (clases, etnias, comunidades, etcétera) con el naciente estado posrevolucionario, es decir, integrar a la nación mediante la promoción de una cultura nacional única para todos los mexicanos (lenguaje, símbolos, etcétera).

La segunda etapa, de los años 40 a los 80, consistió en un acelerado proceso de expansión y diferenciación del sistema educativo. Por una parte, la matrícula en educación básica creció rápidamente, y por otro, el SEN se diversificó con el surgimiento y consolidación de otros subsistemas: educación técnico-agropecuaria, bachillerato, universidades, etcétera. Este último

proceso, aunado a la terrible caída del gasto educativo durante la década de los 80, generó tensiones y contradicciones que revelaron la rigidez y obsolescencia de ciertas estructuras (curriculares, administrativas, etcétera).

Así, hacia fines de los 80 el SEN llegó aun momento de agotamiento en algunos de sus patrones de desarrollo: el acelerado ritmo de crecimiento de la matrícula en todos los niveles disminuyó o se estancó; el financiamiento descendió a los niveles de 1979; la calidad del servicio, sobre todo en educación básica, se puso en tela de juicio.

Esta situación llevó al gobierno a identificar cuatro grandes problemáticas del SEN: eficiencia, calidad de la educación, centralización-burocratización y financiamiento.

1. Eficiencia.— Si bien, para mediados de los años 80, casi se había logrado satisfacer la demanda de enseñanza primaria, alcanzando una cobertura del 98 por ciento, también se habían generado problemas como: serias disparidades regionales, descenso en la cobertura en años recientes (del 98 por ciento ya mencionado, pasó al 90 por ciento, según el censo de 1990); persistencia de elevados índices de analfabetismo (12.4 por ciento promedio nacional) con serias disparidades regionales (casi 100 por ciento en algunas comunidades indígenas, y menos de 3 por ciento en algunas zonas urbanas); incremento de los índices de expulsión o deserción (en personas entre 3 y 15 años, el 33 por ciento está fuera de la escuela; 20 millones de adultos sin primaria terminada, 16 millones sin secundaria, 6 millones de analfabetas (42 millones de adultos sin educación básica terminada); estancamiento o baja en el índice de escolaridad a nivel nacional.

2. Calidad de la educación básica.— El acelerado crecimiento del sistema no se correspondió con una

*Investigador del Departamento de Investigaciones Educativas, del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN.

razonable y homogénea calidad del servicio. Las deficiencias en calidad se expresa en: a) serias disparidades regionales, b) bajos resultados en evaluaciones del rendimiento escolar, c) contenidos, planes, programas y materiales inadecuados, tanto para el progreso personal como para el desarrollo del país.

3. **En lo organizativo.**— El esquema de fuerte centralización administrativa, con que surgió y se desarrolló el SEN, llegó a una situación de agotamiento. Se resienten hoy los efectos negativos de una excesiva centralización y burocratización en el nivel de los organismos directivos; paralelamente se observa una escasa autoridad en la gestión escolar a nivel de los centros educativos. Igualmente se presenta una superposición de funciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales, así como una escasa participación y responsabilidad en la educación de los jóvenes por parte de la sociedad civil (padres de familia y comunidad).

4. **Financiamiento.**— La década de los 80 fue particularmente desastrosa para el SEN. La caída en el gasto educativo durante esta década impactó negativamente en la inversión en infraestructura y en el salario magisterial.

Frente a estos problemas, y ante los fuertes intereses corporativos que paralizaban todo intento de reforma dentro del sector educativo, el actual gobierno siguió una estrategia que consistió en ir de lo político a lo jurídico. En efecto, si observamos el orden en que se han dado las acciones, encontramos, en primer lugar, el desmantelamiento del viejo cacicazgo sindical en el SNTE (principal obstáculo histórico a la descentralización educativa) y, por último, la reforma a la Ley General de Educación. Entre estos dos extremos, se llevaron a cabo la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), y la reforma al Artículo Tercero Constitucional.

Un aspecto importante en este proceso ha sido la renovación de la alta burocracia de la SEP (el otro dinosaurio educativo) desde el inicio de la gestión de Ernesto Zedillo. El nuevo secretario atrajo, como colaboradores suyos, a reconocidos académicos e

intelectuales críticos. Esto, al margen de los resultados que un balance posterior arroje, significa el desmantelamiento de la vieja y anquilosada burocracia que por décadas gobernó los destinos de la educación básica.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica (ANMEB)

Más que una medida de trascendencia educativa directa, el ANMEB representa una transformación en las relaciones entre los actores políticos del sistema educativo: gobierno federal, SNTE y gobiernos estatales. Tres son los puntos clave del Acuerdo: 1) Descentralización administrativa, 2) Reforma de planes y contenidos y 3) Carrera magisterial.

Del primer aspecto (la descentralización “federalización”) sería difícil prever efectos educativos a corto o mediano plazo, pero es necesario puntualizar que se trata de una medida inscrita en el marco del proceso general de reforma del estado. Dicha reforma incluye dos componentes: uno político (disminuir el pesado centralismo y burocratismo que caracterizó la formación y desarrollo del estado mexicano posrevolucionario) y otro económico (reducir al “mínimo indispensable” la participación directa del estado en la economía). Esta reforma se inscribe en el



contexto de las reformas que desde principios de los años 80 se efectúan en los países occidentales, y que algunos autores denominaron como “fin del estado benefactor” y ascenso del neoliberalismo.

Ya durante la gestión de Miguel de la Madrid se intentó descentralizar la educación básica. El fracaso se debió a las dificultades que implicaba dicha acción sin antes dismantelar los férreos poderes corporativos (sindicales e institucionales). La dificultad del gobierno para descentralizar la educación pública durante la década pasada, radicó precisamente en el hecho de que en estos años de crisis el gobierno se sirvió de estas anquilosadas corporaciones para atenuar el malestar social. Por ello, la sola mención de su posible dismantelamiento, vía descentralización, generaba fuertes resistencias que no pudieron ser resueltas sino hasta el actual sexenio. Así, el primer paso hacia la descentralización del SEN fue el dismantelamiento —a principios del sexenio— de uno de los cacicazgos sindicales más sólidos de las últimas décadas.

El avance siguiente en la descentralización educativa se da casi al final del sexenio 1988–1994, cuando prácticamente ha concluido la privatización de la economía.

La transferencia a los gobiernos estatales de los recursos financieros y materiales y de la responsabilidad de operar directamente el servicio educativo, no implican en sí mismos cambios notables en la calidad y eficiencia del mismo. La descentralización constituye el más problemático de los elementos de reforma, no sólo por sus implicaciones políticas para el SNTE—por la posible erosión de su poder corporativo a nivel nacional— sino también porque para los gobiernos estatales el problema no es menor, debido al incremento de sus responsabilidades, la inexperiencia en la operación del servicio y las implicaciones políticas que su trato directo con el magisterio les representarán.

En cuanto a la reforma de contenidos y planes de estudio, la medida apunta a renovar el curriculum de la educación básica para fortalecer lo que a partir de la Conferencia Mundial Educación para Todos se ha denominado “necesidades básicas de aprendizaje” (lecto—escritura y el cálculo matemático elemental). La reforma, aunque de apariencia espectacular (nuevos libros de texto, nuevos planes de estudio) se orienta a precisar y fortalecer la adquisición de lo que ahora se ha dado en llamar “competencias básicas”.

La reforma al artículo 3o

En diciembre de 1992 se reformó de nueva cuenta el artículo tercero constitucional, en algunos puntos centrales que se refieren al debate político—educativo en México. En relación al texto anterior la reforma de 1992 establece los siguientes puntos:

- 1) Se introduce el concepto de **derecho a la educación**.
- 2) Se explicita la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria.
- 3) Se decreta el carácter **obligatorio** de la educación primaria y **secundaria**.
- 4) Se elimina la fracción IV, que prohibía la “intervención” de las iglesias (corporaciones, ministros, etcétera) en los planteles de educación básica y normal.
- 5) Se decreta la atribución del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio a nivel nacional en los niveles de primaria, secundaria y normal.
- 6) En cuanto a la participación de los particulares en educación se realizan los siguientes cambios:
 - hay una atenuación del énfasis con que anteriormente se establecía la capacidad del estado para otorgar y retirar autorización. Se eliminan las palabras “autorizar”, “negar” y “revocar”;
 - se elimina la fracción V que establecía la capacidad del Estado para “retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares”

La nueva Ley de educación

En relación a la Ley educativa de 1973, la nueva Ley implica cambios que se pueden caracterizar en dos niveles: 1) en la conceptualización misma de la educación y, 2) en la relaciones y la operación político—administrativa del sistema educativo.

Como se aprecia en el Cuadro 1, en términos estrictamente formales la nueva de Educación modifica la estructura de la anterior de la siguiente manera. Se introducen tres nuevos capítulos:

- el II, referido al **federalismo educativo**
- el III, relativo a la **equidad de la educación**
- el VII, **participación social en educación**

El *capítulo V*, referido a la participación de los particulares en la educación no es un tema nuevo en sí. Lo único que se hizo fue ampliar los artículos respectivos de la antigua ley y convertirlo en un capítulo específico. En este punto, quizá la novedad

más relevante sea, con respecto a la Ley de 1973, la primera frase de este capítulo:

“Artículo 54.– Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades”.

Mientras la Ley anterior señalaba:

“Artículo 35. La autorización a particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a

Cuadro 1

Ley de Educación 1973	Ley de Educación 1993:
I. Disposiciones generales	<i>Capítulo I.</i> Disposiciones generales
II. Sistema Educativo Nacional	<i>Capítulo II.</i> Del federalismo educativo
III. Distribución de la función educativa	Sección 1.- De la distribución de la función social educativa
IV. Planes y programas de estudio	Sección 2.- De los servicios educativos
V. Derechos y obligaciones en materia educativa	Sección 3.- Del financiamiento a la educación
VI. Validez oficial de estudios	Sección 4.- De la evaluación del sistema educativo nacional
VII. Sanciones	<i>Capítulo III.</i> De la equidad en la educación
Transitorios	<i>Capítulo IV.</i> Del proceso educativo
	Sección 1 .- De los tipos y modalidades de educación
	Sección 2.- De los planes y programas de estudio.
	Sección 3 .- Del calendario escolar
	<i>Capítulo V.</i> De la educación que impartan los particulares
	<i>Capítulo VI.</i> De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos
	<i>Capítulo VII.</i> De la participación social en la educación
	Sección 1.- De los padres de familia
	Sección 2.- De los consejos de participación social
	Sección 3 .- De los medios de comunicación
	<i>Capítulo VIII.</i> De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo
	Sección 1.- De las infracciones y las sanciones
	Sección 2.- Del recurso administrativo
	<i>Transitorios</i>

campesinos... podrán ser otorgados por la Secretaría de Educación”.

De esta manera, se enfatiza la apertura a la participación privada en educación.

En cuanto al *capítulo II*, sobre el federalismo educativo, los cambios centrales son:

a) La formalización de la descentralización administrativa, vía la definición de las figuras de “autoridad educativa federal”, “autoridad educativa local” y “autoridad educativa municipal”. En este capítulo se reafirma la función normativa de la SEP, respecto a educación básica y normal, y se reasignan funciones “exclusivas” para cada una de las tres figuras antes enunciadas. En concordancia con estos cambios se reglamenta la concurrencia de los poderes federal y estatales en el financiamiento de los servicios educativos.

b) Instauración de un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de maestros. Adicionalmente, se reconoce la figura del maestro y se establece la obligación del Estado para otorgar un “salario profesional” a los maestros del sistema educativo público.

c) Instauración de un sistema nacional de evaluación del sistema educativo. Los resultados de las evaluaciones servirán para guiar acciones futuras y serán del conocimiento público.

En el *capítulo III* se legisla, por primera vez, sobre la equidad en educación básica. Es importante destacar que, además, se amplía el concepto de equidad desde el aspecto del **acceso** al de la **permanencia**. Como se sabe, el acceso a la educación básica dejó de ser un problema desde la década de los 80, al alcanzar una cobertura en educación primaria del 98 por ciento. El problema central, sin embargo, es la baja capacidad de retención dentro del nivel, pues la escolaridad promedio de los mexicanos es de cuarto grado de primaria. Además, actualmente algunos especialistas consideran que ni el acceso ni la permanencia son condiciones de una verdadera **equidad educativa**, ya que es necesario incluir en dicho concepto el problema del **aprovechamiento** o **rendimiento escolar**.

En efecto, tanto los estudios realizados por la SEP como el reciente estudio llevado a cabo por la revista Nexos (Gilberto Guevara Niebla) reportan bajísimos niveles de aprovechamiento (grado en que los alumnos

manejan los contenidos del programa escolar), lo que indica que, aunque los alumnos tengan acceso y logren permanecer dentro del sistema, las agudas diferencias regionales en cuanto a infraestructura, permanencia de los docentes, tipo de alumnos, etcétera, diluyen la equidad al producir rendimientos escolares disímiles.

Nueva Ley General de Educación y educación de adultos

En lo que a educación de adultos se refiere, si bien se deroga la *Ley Nacional de Educación de Adultos* (LNEA) de 1973, se puede afirmar que la nueva ley recupera los aspectos fundamentales de dicho ordenamiento. En primer lugar estaría la recuperación del carácter público de la educación de adultos. El *artículo 2* de la LNEA señalaba:

“*Artículo 2.* La educación general básica para adultos forma parte del sistema educativo nacional y está destinada a los mayores de quince años que no hayan cursado o concluido estudios de primaria o secundaria”.

“La educación para adultos es una forma de la educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y en la solidaridad social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la unidad entre los distintos sectores que componen la población”.

Mientras que el *artículo 39* de la *Ley General de Educación* dice:

“*Artículo 39.*— En el sistema educativo nacional también se impartirá educación inicial, educación especial y educación para adultos”.

Y en el *artículo 43* recupera otra parte del *artículo 20* de la Ley derogada:

“*Artículo 43.*— La educación para adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación básica y comprende, entre otras, la alfabetización la educación primaria y la secundaria, así como la formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta educación se apoyará en la solidaridad social”.

Ahora bien, es en este artículo (el 43) donde se introduce un cambio importante respecto a la ley anterior. Variación que puede significar un cambio

pedagógico, metodológico y organizativo en la educación de adultos. Me refiero a la eliminación del término “autodidactismo”, principio conceptual que durante años orientó el diseño de métodos, materiales y formas organizativas de la educación para adultos. Esto significa un cuestionamiento implícito a la idea de que los adultos analfabetos o sin educación básica concluida pueden continuar sus estudios por sí mismos. ¿No son precisamente este tipo de personas quienes tienen más dificultad para autoinstruirse? Desde el punto de vista conceptual, la principal debilidad del *autodidactismo* es que se le reduce al puro “deseo de aprender” del adulto, olvidándose que ésta, al igual que otras capacidades, constituye una disposición cultural que sólo se adquiere de manera duradera y eficiente tras un largo proceso de ejercicio en actividades de aprendizaje y estudio. Y es justamente esta la carencia de los adultos no alfabetizados o carentes de escolarización básica: una débil disposición al estudio disciplinado y una escasez de elementos técnicos y cognitivos necesarios para la autoinstrucción.

Tenemos entonces un posible cambio, o por lo menos su fundamentación jurídico-conceptual, de la educación de adultos en varios aspectos: en lo organizativo (¿maestros remunerados en lugar de asesores voluntarios?), en los métodos

(¿establecimiento de horarios y/o asistencia a sesiones de estudio?), en los materiales, etcétera

En el terreno político-administrativo, tal como se desprende de la lectura de la nueva ley, lo más probable es que la operación de los servicios de educación básica de adultos pasará a manos de las autoridades educativas estatales. No obstante, ningún artículo menciona explícitamente de quién será obligación prestar estos servicios.

El artículo 44 de la ley dice:

“Artículo 44. – Tratándose de la educación para adultos la autoridad educativa federal podrá prestar servicios que conforme a la presente Ley corresponda prestar de manera exclusiva a las autoridades locales”.

Pero ningún artículo indica que a las autoridades educativas locales (estados) corresponde prestar “de manera exclusiva” dicha modalidad educativa. El único artículo que podría esclarecer esta laguna es el 13 fracción I, pero su redacción es imprecisa:

“Artículo 13. – Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:



I. – Prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial así como la normal y demás para la formación de maestros...”

Sin duda sería erróneo interpretar esta omisión como un intento gubernamental por desentenderse de esta responsabilidad. Podría tratarse más bien de una falla en la redacción, porque resulta claro –de acuerdo al artículo 44–, que en principio la educación de adultos también pasará a manos de los gobiernos estatales, y que el gobierno federal se reserva la atribución de intervenir, cuando lo considere necesario, en este tipo de educación.

A nivel administrativo es de esperarse la desaparición o reestructuración (descentralización) de la institución que actualmente se encarga de prestar este servicio: el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Quizás el procedimiento sea similar al seguido en la federalización de la educación básica y normal. Es decir, descentralización de recursos materiales y financieros, y conservando la atribución federal de la función normativa. En lo que se refiere a programas y materiales educativos es poco probable que las entidades federativas cuenten con la capacidad técnica para diseñar y elaborar sus propios materiales. Por otro lado, tampoco parece deseable para el gobierno federal desprenderse de esta función en el futuro inmediato. Las funciones de evaluación y certificación, en cambio, pueden pasar a la administración directa de los estados.

Lo que aparece sumamente ambiguo, por no decir oscuro, es la manera en que se coordinarán estados y federación para la prestación de los servicios de educación de adultos.

El debate parlamentario sobre la educación de adultos

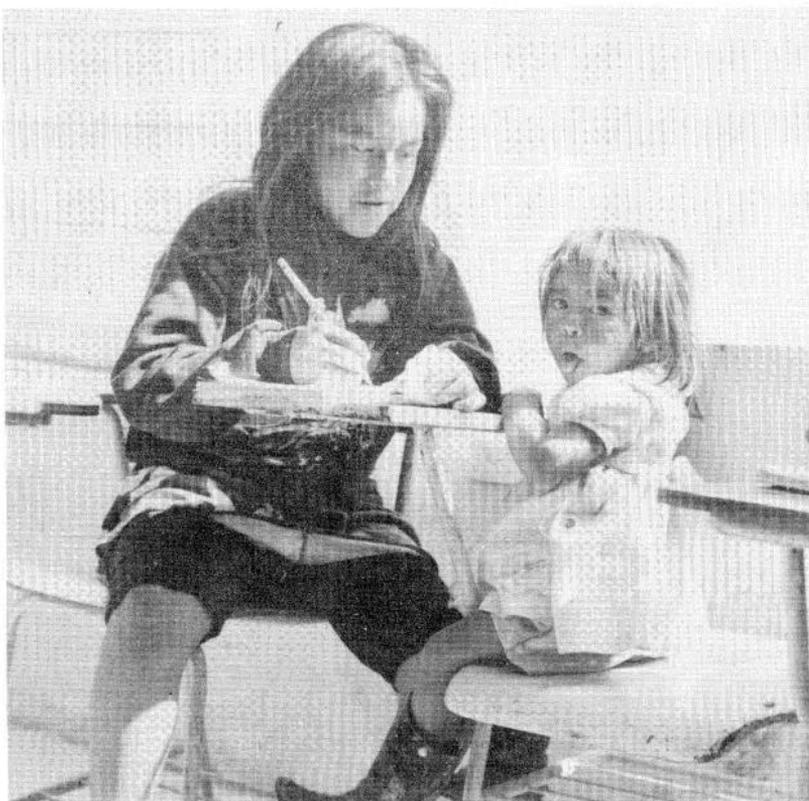
Es significativo el escaso interés que la educación de adultos suscitó en el debate parlamentario sobre la Iniciativa de Ley. En efecto, aún cuando algunos diputados hicieron referencias al rezago educativo, sólo un representante del Partido Popular Socialista cuestionó e hizo propuestas

sobre dos de los artículos de la Iniciativa referidos directamente a la educación de adultos.

Esta situación revela el gran desconocimiento existente acerca de la importancia y las dimensiones que esta modalidad educativa tienen en México. Pero también puede entenderse como una muestra de la exigua capacidad de los actores directamente involucrados en el campo de la educación de adultos en México (investigadores, administradores y usuarios) para articular y presentar propuestas de acción consistentes, capaces de atraer la atención de los actores sociales y políticos hacia este campo.

Referencias

- CEPAL–UNESCO (1991). *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*.
 CIDAP. *Educación para una economía competitiva*.
 Guevara Niebla, Gilberto (1992). *La catástrofe silenciosa*. México, FCE.
 Ley General de Educación (1973).
 Ley General de Educación (1992).



Educación y trabajo, la mejor empresa

**Al impulsar la
educación de los
trabajadores,
se eleva la
calidad de la
producción**

**Pida informes en
la oficina del INEA**



Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

SEP