

LA NUEVA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

*Bonifacio Barba**

Introducción

A partir del 14 de julio de 1993 está vigente la Ley General de Educación (LGE). La ley precedente, llamada Ley Federal de Educación (LFE) había sido promulgada por el gobierno de Luis Echeverría en 1973. Ambas tienen en común el ser instrumentos de un programa de reforma de la educación. Al respecto, la exposición de motivos de la LFE decía:

La actual reforma educativa, para ser integral, debe asumir plenamente la circunstancia en que se desenvuelve. Ésta le dicta imperativos que han generado el desarrollo científico mundial y los que derivan el proceso de cambio que vive el país.

La educación que reclama la sociedad del mañana está obligada a modificar el modelo académico tradicional para que al mismo tiempo que permita la formación de hábitos para el desarrollo de la personalidad, induzca en el educando una conciencia social y haga efectivo el ideal de que cada individuo se convierta en el agente de su propio desenvolvimiento.

El hombre, como integrante de la sociedad, es el fin último de la educación; esto sin olvidar que la persona humana tiene esferas irreductibles en las que no es posible ni deseable intervenir. El ámbito de la libertad personal es inviolable: así lo reconoce el Estado.

La ley propuesta “concuera con el sentido del Artículo 3º (...) y responde también a una sociedad como la actual, que se caracteriza por el cambio”.

Por su parte, la iniciativa de la LGE señala que ésta atenderá “a las condiciones y necesidades actuales de los servicios educativos” y que se propone conservar y ampliar “los principios sociales, educativos y democráticos” de la LFE. La iniciativa señalaba también que con la nueva ley se lograría

[...] un avance de especial importancia en la consolidación de un nuevo sistema educativo nacional fundado en el federalismo, la participación social y la renovada vocación de todos los sectores por coadyuvar a la educación de los mexicanos [...] La ley propuesta (contribuirá) a consolidar la estrategia de modernización de los servicios educativos que requiere el desarrollo de México [...] y facilitará el cumplimiento de nuestros propósitos de asegurar una educación

* Profesor del Departamento de Educación. Universidad de Aguascalientes

de alta calidad, con carácter nacional y capacidad institucional para ofrecer niveles educativos suficientes y adecuados a toda la población.

Claramente pues, ambas leyes son propuestas como instrumentos para promover el desarrollo educativo. De modo específico, ambas leyes establecen en su momento la reglamentación general a que deberá someterse la aplicación del Artículo 3º constitucional. Sin embargo, en este punto hay una diferencia significativa entre las dos leyes. La LGE viene precedida de dos hechos importantes: en primer lugar, las dos reformas al Artículo 3º aprobadas en enero y diciembre de 1992, y en segundo término, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica también de 1992, que dio un impulso especial a la modernización de la educación, descentralizando algunos de sus componentes administrativos en el equívocamente llamado federalismo educativo.

Debido a la imposibilidad de una presentación amplia de la Ley General de Educación y considerando que su lectura es insustituible, en este artículo se hace una descripción general de sus contenidos y luego se destacan cuatro aspectos: el carácter de la ley y los objetivos de la educación; el federalismo educativo; la equidad en la educación y, finalmente, el tema de las infracciones y sanciones.

La Ley General de Educación

Esta ley consta de ocho capítulos que contienen 85 artículos y seis transitorios. Los capítulos se ocupan de los temas siguientes:

- I. Disposiciones generales. Aquí destacan la definición del carácter de la ley; la definición de la educación y sus objetivos, y los elementos que integran el sistema educativo nacional.
- II. Del federalismo educativo. El capítulo consta de cuatro secciones que se ocupan de los asuntos siguientes: la distribución de la función socioeducativa y las atribuciones de los tres niveles de gobierno; los servicios educativos, uno de cuyos temas centrales es la función y la formación del maestro, tocando las responsabilidades gubernamentales sobre estos aspectos; el financiamiento a la educación, estableciendo su prioridad para el desarrollo nacional y la evaluación del sistema educativo, asignando la tarea a la Secretaría de Educación Pública.
- III. De la equidad de la educación. Este capítulo se una novedad importante en la LGE que se comentará más adelante.
- IV. Del proceso educativo. En este capítulo se presentan los tipos y modalidades de la educación, los lineamientos para los planes y programas de estudio y lo relacionado con el calendario. De este último punto se ha difundido ya información concerniente al nuevo ciclo escolar, pues establece expresamente que “el calendario deberá contener doscientos días de clase para los educandos” (art. 51), elemento que se ha derivado de la preocupación por mejorar la calidad de los servicios educativos.

- V. De la educación que impartan los particulares. Uno de sus elementos centrales establece que “los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades”, con la especificación de que en “lo que concierne a la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado” (art. 54). En otros estudios, podrán obtener el reconocimiento de validez oficial.
- VI. De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos.
- VII. De la participación social en la educación. La primera sección de este capítulo se refiere a los derechos y obligaciones de los padres de familia. La segunda, a los consejos de participación social en función de los cuales se establece la obligación de las autoridades educativas de promover “la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos” (art. 68), se establece que deberán integrarse consejos por escuela, municipio, entidad federativa y uno nacional. La tercera sección se ocupa de los medios de comunicación y establece una obligación fundamental que se comentará al presentar los fines de la educación.
- VIII. De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo. Sobre este punto se hará un comentario posterior.

El carácter de la ley y los objetivos de la educación

Dado que el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Básica llamó “federalización” al proceso de descentralización que produjo, llama la atención que la nueva ley lleve el calificativo de “general”, en lugar del de “federal” como la ley precedente de 1973.

Aunque de todos modos se trata de una ley federal, ¿por qué es ley “general”? La iniciativa señalaba dos razones: por que la ley contiene “disposiciones que serían aplicables a los tres niveles de gobierno y, en el marco del federalismo, induciría a las legislaturas de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia” con la general, y porque tiene el “carácter de ley reglamentaria del artículo 3º y [de] su aplicación a todo el sistema educativo nacional”.

De conformidad con lo anterior el art. 1º. de la Ley General de Educación establece lo siguiente:

[...] esta ley regula la educación que imparten el Estado —federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la república y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

Las dos afirmaciones finales son de gran importancia, pues dan a la educación un significado jurídico y político fundamental al establecer la responsabilidad gubernamental y probada de promover la realización de los valores educativos

constitucionales en las personas y en la sociedad; es decir, de poner un conjunto de medios —necesarios pero no suficientes— para realizar la República. Porque la educación es un subsistema de la acción social; es decir, interactúa con otros subsistemas (económicos, políticos, culturales) y está condicionada por ellos e influye en ellos. La educación es un medio para la realización de lo público, pero requiere la concurrencia de otros factores para lograr eficacia plena.

La Ley General de Educación parte del derecho a la educación y lo reitera, pero dados los múltiples condicionantes que actúan sobre la función educativa, la ley define sus objetivos nacionales para orientar hacia ellos los recursos públicos y sociales, institucionales y pedagógicos.

Respecto al derecho a la educación, la ley dice que “todo individuo tiene derecho a recibir educación...”, y ésta se comprende como “medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social” (art. 2).

La definición es innecesaria si se toman en cuenta, la letra del Artículo 3º constitucional y los fines que la LGE luego expresa, pero el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación insistió en que tal definición (existente en la LFE, art. 2º.) no se perdiera. Sorprende el interés de la dirigencia del SNTE ya que la actuación tradicionalmente corporativista del sindicato no coincide con los fines y valores que la definición enuncia.

De todas maneras, de las precisiones que da la definición pueden inferirse algunas razones de la relevancia de la equidad en la educación. Siendo tal la importancia del proceso educativo para el desarrollo humano y social, es de justicia que nadie sea privado de este servicio, es decir, de una oportunidad de desarrollo.

Además de los objetivos que señala el Art. 3º de la Constitución, la LGE establece los siguientes:

- I. Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas.
- II. Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos.
- III. Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país.
- IV. Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional —el español—, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas.
- V. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones orientadas al mejoramiento de la sociedad.

- VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos.
- VII. Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas.
- VIII. Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación.
- IX. Estimular la educación física y la práctica del deporte.
- X. Desarrollar actitudes de solidaridad en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios.
- XI. Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente.
- XII. Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.

Sin hacer una comparación exhaustiva con la LFE, brevemente pueden considerarse los puntos siguientes:

- La LFE constaba de 16 objetivos; la actual tiene 12.
- La fracción I cambió “personalidad” por “individuo”. Tal cambio no es irrelevante desde el punto de vista filosófico y psicológico, puede verse aquí la mano del liberalismo. La iniciativa sólo proponía “contribuir al desarrollo integral del individuo”, y los diputados ampliaron el texto. Aun con el cambio indicado puede hacerse notar un hecho positivo: la fracción X conserva matices importantes con aquello del “respeto absoluto a la dignidad humana” porque es fundamental que la educación tenga siempre como base de todas sus acciones y procedimientos, la dignidad humana.
- La eliminación de la fracción IV de la LFE también es significativa: “proteger y acrecentar los bienes y valores que constituyen el acervo cultural de la nación y hacerlos accesibles a la colectividad”. Como en la polémica de la modernización y de la reforma del Estado se cruzan cuestiones culturales importantes, el texto nuevo (fracción VIII) es más genérico.
- La fracción VII de la LFE fue también modificada. Decía así: “hacer conciencia de la necesidad de un mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y contribuir a preservar el equilibrio ecológico”. El aprovechamiento pasó de ser social a racional, cambio importante

en época de modernización liberal, y más aún cuando el gobierno del presidente Salinas se organizó ideológicamente en torno al postulado del liberalismo social. Dado el contenido de la fracción y el problema al que está referido, será muy importante que los planes y programas y los procedimientos pedagógicos para la formación de la conciencia insistan suficientemente en una racionalidad orientada por criterios ecológicos y de desarrollo humano.

- De los objetivos vigentes es importante destacar el v y el vi, pues se refieren a cuestiones básicas para el presente y el futuro sociopolítico del país. No es exagerado afirmar que del logro de esos objetivos depende críticamente tanto la relevancia de la educación como el contexto futuro en que ella misma pueda realizarse. Además, si los valores a que tales objetivos apuntan no existen en el contexto social y político, la educación recibe un severo límite.

A la luz del conjunto de objetivos puede intuirse la enorme tarea de la modernización educativa: lograr una educación de calidad para todos. Por ello es importante política y pedagógicamente renovar la institución escolar y renovar la administración pública ligada a ella. El ideal educativo establecido en la LGE exige gran esfuerzo social y gubernamental porque con los medios que hasta el presente se han dispuesto para la educación, México no ha logrado sus objetivos educativos, es decir, un desarrollo social justo. De ahí la urgencia de mejorar la educación, en todos sus medios y recursos, para apoyar con ella el desarrollo social y económico necesario.

En estrecha relación con el logro de los objetivos está la cuestión de los medios de comunicación social. La LGE contiene algo inusitado. El art. 74 dice: "los medios de comunicación masiva, en el desarrollo de sus actividades, contribuirán al logro de las finalidades previstas en el art. 7º, conforme a los criterios establecidos en el art. 8º". Este último reitera fundamentales algunos contenidos del 3º constitucional, el cual señala los criterios que orientarán la educación nacional. Nuevamente, aparece la enorme importancia social, nacional, de la tarea educativa. Basta ver el texto del 3º constitucional. Este punto requiere mucha determinación política; por ello, los instrumentos que se establezcan para hacer que los medios de comunicación contribuyan al logro de los objetivos educativos adquieren una gran importancia.

Otro modo de valorar las dimensiones de la acción educativa y las implicaciones de sus objetivos es considerar los elementos del sistema educativo: los educandos y los educadores; las autoridades educativas; los planes, programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía (art. 10). El conjunto de acciones y recursos necesarios para la integración, coordinación y administración de todos esos componentes de modo que se orienten a lograr los fines ya mencionados, es una enorme tarea gubernamental y social que pone en evidencia la necesidad de mejores profesionales de la educación en las aulas, en las direcciones y en la burocracia administrativa. La lección de los tiempos modernos es además muy simple: se requiere más y mejor educación para promover y sostener el

desarrollo.

Entre otras, se ocurren las siguientes preguntas: ¿es apto el sector educativo para ocuparse de esta tarea?, ¿puede la sociedad reunir todos los recursos necesarios?, ¿cómo establecer la vía más eficaz para la equidad?

El federalismo educativo

El capítulo del federalismo educativo es el más extenso: contiene cuatro secciones con 20 artículos. Su importancia proviene desde el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Básica, pues éste produjo una fase de descentralización que requería regulaciones especiales.

En cuanto a atribuciones, la Ley General de Educación deja la mayoría y las más importantes al gobierno federal. Por ejemplo: “[...] determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación [...]” (art. 12.I).

El predominio de las autoridades federales es tan notorio (trece atribuciones específicas contra siete de los estados) que incluso en contenidos regionales se establece como atribución de las autoridades estatales (inadecuadamente llamadas “locales”), “proponer a la Secretaría [de Educación Pública] los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio [...]” (art. 13.II).

La LGE concentra las atribuciones de mayor relevancia ideológica, política y administrativa en el gobierno federal, y deja a los gobiernos estatales prácticamente las de ejecución de la normatividad que establezca la Secretaría. En este punto, la ley no parece tanto una ley “general” sino una ley de “gobierno central” para las entidades estatales. Lo curioso del asunto es que fue aprobada por el poder legislativo de la federación.

La segunda sección del capítulo del federalismo, que se ocupa de los servicios educativos, contiene cuatro puntos importantes:

- Establece la obligación de las autoridades estatales de realizar una “distribución oportuna, completa, amplia y eficiente” (art. 19) de los libros de texto y otros materiales educativos. La cuestión es importante, porque da a entender que todo depende de los gobiernos de los estados y que no hay responsabilidad atribuible al gobierno federal, el cual es responsable de la elaboración y se supone distribución de los libros de texto a los estados.
- En cuanto a los maestros, el art. 20 expresa que “las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación actualizando, capacitación y superación para maestros [...]”. Este asunto es clave para los fines que establece el Art. 3º. constitucional y la LGE. Sin los maestros idóneos, los fines no se logran. Pero también se sabe que uno de los factores del deterioro de las instituciones y procesos formadores de maestros son los intereses políticos —gremiales y no— que interfieren en los objetivos académicos. En este asunto el gobierno

debe hacer un esfuerzo específico —hoy le llaman voluntad política— para planear y establecer una reforma de las instituciones normales que garantice el logro de los objetivos del sistema educativo nacional. De otro modo, poco se logrará; actuarán los buenos maestros, pero solos y no la estructura del sistema educativo con todas sus relaciones.

- Otro elemento importante de la sección es la atención al maestro. La LGE conserva con el mismo número (21) el artículo siguiente: “el educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Deben proporcionársele los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y contribuyan a su constante perfeccionamiento”. A nadie escapa, por sus objetivos, la complejidad de la educación, por lo que es comprensible plenamente este artículo sobre el maestro. Sin él no puede realizarse la educación, por lo que es importante la disposición de medios para su trabajo así como para su perfeccionamiento. Éste tiene que ser tanto la formación inicial del maestro como con su actualización, lo cual exige también programas adecuados y financiamiento suficiente y oportuno.

La LGE incluye otros tres elementos relativos al maestro:

- La exigencia de que el maestro satisfaga ciertos requisitos para laborar con el campo de la educación, lo cual remite tanto a su preparación como a rasgos personales, aunque la ley no especifica y deja el asunto en manos de las autoridades.
- La ley establece que “el Estado otorgará un salario profesional” que relaciona con cuatro aspectos: el nivel de vida, el arraigo en las comunidades, la preparación de clases y el perfeccionamiento. Esto condiciona el desempeño y la calidad del proceso educativo, y aunque la LGE refiere el asunto del salario a los establecimientos estatales, el tema compete también a los particulares.
- En tercer lugar está la cuestión de la permanencia del maestro en el trabajo frente al grupo; es decir, estimular y reconocer esa actividad educativa de modo que en ella el maestro pueda “obtener mejores condiciones y mayor reconocimiento social” (art. 21). Esto significa apoyar el desarrollo profesional y económico del profesor de aula para que no necesite buscar otros mecanismos de promoción profesional. Ello redundará en una benéfica especialización y mejoramiento de su trabajo como educador.

Finamente destaca el hecho de que la LGE establezca que “las autoridades educativas [...] revisarán permanentemente las disposiciones, los trámites y procedimientos, con objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas de los maestros, de alcanzar más horas efectivas de clase...” (art. 22). El artículo es importante porque el logro de los objetivos de la educación nacional requiere también una administración ágil y eficiente que

suprima o simplifique trámites en función de lo importante y lo valioso para la formación de los educandos y la eficacia del sistema, que “desburocratice” los procedimientos; en otras palabras, que busque la calidad en el servicio de modo que el alumno y sus padres o tutores sean tratados como clientes a los que se respeta y a quienes hay que dejar satisfechos, en lugar de verlos como “deudores burocráticos cautivos”, víctimas de los procedimientos y del poder burocrático. Sin administración de calidad, la reforma del Estado en educación será limitada en alcances.

La tercera sección de este capítulo se refiere al financiamiento. Sus artículos establecen varios puntos: para el financiamiento concurrirán el ejecutivo federal y los gobiernos estatales; los recursos federales para educación no son transferibles a otras áreas y el gobierno federal podrá supervisar la correcta aplicación; los gobiernos estatales deberán tomar medidas para que los municipios cuenten con los recursos necesarios a sus responsabilidades en educación. Y lo más importante, para el cumplimiento de todo lo anterior, el gobierno federal y los estatales “tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional” (art. 27). Por lo visto el asunto queda en donde está; en manos del gobierno.

El capítulo sobre federalismo termina dando la responsabilidad de la evaluación de la educación al gobierno federal (art. 29), con dos obligaciones concomitantes: todas las instituciones educativas deberán dar facilidades para la evaluación, mientras que las autoridades deberán dar a conocer los resultados de las evaluaciones al interior del sistema educativo y a la sociedad.

El asunto de la equidad

La Ley General de Educación establece la obligación de las autoridades educativas de tomar medidas “tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos” (art. 32).

La trascendencia de este artículo y de todo el capítulo salta a la vista si se tiene en cuenta que las desigualdades económicas, sociales y culturales producen mucha de la ineficacia e inequidad de la educación. El establecimiento de esta obligación gubernamental es muy importante porque el poder legislativo federal está señalando una meta que exigirá congruencia gubernamental a los ejecutivos federal y estatales. Además, habrá que ver si el mismo legislativo al aprobar los presupuestos apoya el cumplimiento de tan gran propósito. En el contexto de la reforma liberal del Estado es de notar este aspecto de la legislación.

Específicamente debe apreciarse la fracción II, que no estaba en la iniciativa de la ley y que el Congreso incluyó. Entre las acciones para cumplir el art. 32 está la obligación de las autoridades educativas de desarrollar “programas de apoyo a los maestros que realicen sus servicios en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades”.

En cierta manera, el tema de la equidad es o debe ser correlativo a la cuestión del derecho a la educación. Es bueno que la LGE se ocupe

expresamente del tema porque así se reconoce que el derecho a la educación no se realiza de modo natural. El logro de condiciones de equidad depende de una específica acción del Estado para modificar estructuras y condicionamientos sociales y económicos que impiden el desarrollo de muchas personas.

Infracciones, sanciones y recurso administrativo

Al respecto la LGE es también novedosa. Aunque la ley anterior preveía algo (arts. 68 y 69), se quedaba muy corta. Entre las infracciones de los prestadores de servicios educativos se enumeran (art. 75): incumplir el art. 57, que establece obligaciones de los particulares como cumplir las disposiciones del Art. 3º. constitucional y las de la LGE, cumplir con planes y programas oficiales; suspender el servicio educativo sin motivo justificado o sin autorización; no utilizar los libros de texto oficiales; dar a conocer exámenes u otros instrumentos de evaluación antes de aplicarlos; expedir certificados o títulos a quienes no hayan cumplido los requisitos; permitir o hacer publicidad en los planteles de bienes o servicios ajenos a la educación, excepto alimentos; ocultar información relevante a padre o tutores; oponerse a la evaluación, etcétera.

En relación con las infracciones hay dos cuestiones extrañas. La primera es la que las obligaciones relativas al Art. 3º y a la LGE se refieren a los particulares y supone o da a entender que los establecimientos públicos cumplen plenamente y no hace previsión alguna de que no lo hagan. La segunda es que después de enumerar las infracciones al Artículo, termina con lo siguiente: “las disposiciones de este Artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos”.

El artículo en cuestión lo que hace es identificar infracciones. Empieza diciendo “son infracciones de quienes prestan servicios educativos: [...]”. Entonces, si tales disposiciones no se aplican a los trabajadores de la educación, ¿a quién se aplicarán?, ¿se pensó sólo en los particulares? Si es así, ¿sólo ellos están en posibilidad de infringir y el gobierno y sus trabajadores no? El resto del capítulo orienta a pensar que se estructuró sobre todo para la educación privada.

Este párrafo no estaba en la iniciativa presidencial. Su introducción en el Congreso aparece como una concesión al SNTE, lo cual no es correcto pues se convierte en una protección corporativa que el legislador no debería realizar. Le quita valor a la ley y le limita su carácter democrático. Toda la legislación deberá ser aplicable a todo el que infrinja las disposiciones de la LGE.

Comentarios finales

Con la Ley General de Educación culmina un proceso de reformas legislativas y prácticas de la educación mexicana, sobre todo la básica, que forman parte del propósito de modernización.

En parte, la LGE viene a sancionar decisiones administrativas, sobre todo las derivadas del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Básica.

Su presentación al Congreso y la pronta aprobación, prácticamente con la sola negociación con el SNTE, hace pensar en que hubo cierta prisa final. ¿Por qué se dejó transcurrir un año desde la firma del ANMEB para elaborar la ley? Si bien es conocido que se hizo la segunda reforma al Art. 3º en diciembre de 1992, uno puede preguntarse si el orden y la distribución de las reformas era conveniente así o si se trata expresamente de las dificultades políticas para proponer tales reformas. En todo caso, la pugna más amplia entre la reforma del Estado y sus oponentes de “derecha” y de “izquierda” ha llevado a una nueva ley educativa al final del sexenio, tiempo débil para reformas en políticas públicas. La pugna ha llevado también a una ley debilitada por los intereses gremiales. No habrá que engañarse, mientras la presencia e influencia corporativa del SNTE en las políticas educativas sean tan intensas y determinantes y su influencia en la operación del sistema educativo continúe limitando la actuación de las autoridades, la educación pública mejorará muy lentamente.

Al final, uno se queda con la duda respecto al tiempo que se perdió en la reforma —modernización— de la educación. ¿Es un caso de descuido o de pragmatismo político? La fuerza y los alcances de la LGE dependen de la respuesta y, aún más, de cómo se continúen dando las formas de la participación social, no la que intenta regular el gobierno sino la que tiene autonomía y reclama calidad en las funciones de gobierno. Los privilegios del viejo y hegemónico Estado continuarán disolviéndose.

Por otro lado, la Ley General de Educación, al concentrar funciones en el gobierno federal, está dando su verdadero perfil a la “federalización” de la educación (cfr. los artículos 12, 14, 20, 22, 29, 32, 44, 45, 48, 51, 63, 64, 68, 72). Ésta es una descentralización muy calculada, demasiado política. El ANMEB no basta para descentralizar realmente el proceso educativo a los estados. Quizá es más un acuerdo administrativo que deberá evolucionar hacia una mayor descentralización.

La LGE sanciona aun un fuerte control federal en educación. En cierta manera los diputados y senadores votaron por el sistema, pero no por sus estados, por la sociedad que dicen representar. La LGE no es todavía el instrumento idóneo de política educativa para que los estados de la República desarrollen una amplia y decisiva capacidad para desarrollar la educación básica en sus jurisdicciones.

La descentralización depende no tanto de la voluntad del gobierno federal o del ejecutivo. Depende de la autonomía que vayan exigiendo y logrando las sociedades en los estados y sus gobiernos. Esto lleva de nueva cuenta a los temas de la participación social y la democracia.

De modo derivado, el énfasis en el “carácter nacional” y el consiguiente conjunto de atribuciones para el ejecutivo federal en relación con la educación básica y la correspondiente en formación de maestros, suena ya anacrónico. No puede dejar de manifestar el propósito de mantener la hegemonía ideológica; actúa como camuflaje del control y del temor a la diversidad, que en este caso implica la autonomía de los estados, políticamente hablando, y el proceso de cambio en la sociedad. Sin embargo, para los gobiernos estatales la reforma de la educación es una vía posible —entre otras convenientes— para asumir y construir la auténtica función federal.

En otro orden de ideas, debido a las características del sistema educativo hay dos aspectos que formarán parte del texto de la Ley General de Educación.

El primer aspecto consiste en especificar los derechos de alumnos y de maestros como integrantes centrales del proceso educativo; tal especificación ayudaría a hacer una reglamentación más idónea. El segundo aspecto se refiere a los objetivos de los niveles educativos. La definición de objetivos generales de la educación puede verse complementada, tanto para una mayor eficacia de la ley misma como para establecer una guía particular de los planes y programas y de las metodologías, de una especificación de los objetivos que en cada nivel educativo deben lograrse.

Las expectativas de reforma de la educación fueron muy grandes al inicio del sexenio. Hoy tienden a un nivel realista en sus alcances cuando simultáneamente se continúa insistiendo en la importancia de la educación para el desarrollo nacional. La LGE legitima esta perspectiva, establece la cuestión de la equidad y hace una previsión de infracciones, sanciones y procedimientos. Esto es bueno; ahora el gobierno deberá ser congruente en sus políticas educativas y de gasto público para darle fuerza a la LGE. Por otro lado, atendiendo el derecho a la educación y a la equidad, es comprensible que no basta con la LGE. Queda pendiente la democratización del régimen político y una economía con sentido humano.

Está bien clarificar y establecer las metas y funciones de la educación, pero ésta no actúa en el vacío. La política y la economía pueden limitarle mucho, detenerla. Como otros han dicho, la mejor reforma educativa, políticamente hablando, será la que camine paralela a una reforma fiscal y a una reforma política.