

CAPÍTULO V

El proceso educativo en la Ley General de Educación

Sylvia Schmelkes

En esta parte comentaremos algunos de los aspectos a los que se refiere el capítulo IV, “Del Proceso Educativo”, de la Ley General de Educación, que comprende las siguientes secciones: de los tipos y modalidades, de los planes y programas de estudio, y del calendario escolar.

I. De los tipos y modalidades de educación

1. La educación de tipo básico

La modificación más importante en la primera sección es, sin duda, la definición de la educación del tipo básico que, en concordancia con la reforma al primer párrafo del artículo 3º constitucional, vigente a partir del 6 de mayo de 1993, está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. De esta forma, la noción de “educación elemental”, equivalente en la anterior ley a la educación primaria, es sustituida por el concepto de “educación básica”, e incluye los tres niveles mencionados.

Ya han sido comentadas en otros capítulos de este libro las ventajas, desventajas, e implicaciones de la elevación de la educación obligatoria en el nivel de la educación secundaria. Basta al respecto sólo hacer algunos comentarios.

a) La educación preescolar-obligatoria para el Estado

Es sin duda loable, por lo que implica de expresión de voluntad política, la extensión de la educación obligatoria para el Estado de forma que se incluya el nivel preescolar. De la misma manera, parece muy sensato el hecho de que la educación preescolar no se considere obligatoria para la población y por lo mismo no constituya un requisito indispensable para el ingreso a primaria. No obstante, el Estado se obliga desde ahora a extender la oferta de educación preescolar de manera que pueda cursar este nivel educativo todo aquel que lo solicite. En la exposición de motivos de la iniciativa de modificación del artículo 3º constitucional se fundamenta la decisión de incluir el nivel preescolar en la educación de tipo básico, y de obligarse el Estado a proporcionar la oferta a todo aquel que lo solicite, en la investigación reciente a nivel internacional que ha demostrado la importancia formativa de los primeros años de vida. En particular, se dice, la “motivación intelectual” en la edad preescolar puede aumentar las capacidades del niño para su desarrollo educativo posterior, reduce significativamente la reprobación y la deserción en los primeros grados de primaria, y permite ingresar al siguiente ciclo con mejores bases.¹

La Educación preescolar cubre en la actualidad el 68 por ciento de la población de 5 años. No obstante, este nivel se ha expandido siguiendo el modelo del derrame paulatino: de las grandes ciudades a las áreas más dispersas, de las zonas más desarrolladas a las menos desarrolladas, de forma tal que, en el momento actual, son precisamente los niños que más la requieren, y que más podrían beneficiarse de la educación preescolar, quienes no cuentan con la posibilidad de hacerlo.

¹ Cf. “Exposición de Motivos de la Iniciativa de reforma de los artículos 3º y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en SEP, *Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación*. México: SEP, 1993, p. 17.

Estos niños son, también, los que corren un mayor riesgo de reprobación en el primer grado de primaria y de deserción temprana de este nivel educativo. Llevar a efecto esta disposición de obligatoriedad para el Estado significa, en estos momentos, un enorme esfuerzo de ampliación de cobertura, precisamente por el hecho de que el rezago en la misma se encuentra fundamentalmente en zonas rurales y dispersas. De la misma manera, y de acuerdo con el espíritu de la ley, fundamentalmente de su capítulo III relativo a la equidad, se esperaría que el crecimiento de la oferta de educación preescolar, de ahora en adelante, revirtiera las tendencias anteriores y privilegiara, en cambio, las zonas más remotas y más desfavorecidas. Es muy probable que esto implique el recurso a modalidades no convencionales de ofrecimiento del servicio.² La política educativa, si es congruente con esta nueva ley, debería mostrar en el futuro muy próximo tendencias que apunten claramente en este sentido.

b) Nueve años de escolaridad obligatoria para la población

En relación con la obligatoriedad de la educación secundaria, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma del artículo 3º constitucional deposita en ella enormes expectativas. Con fundamento en la “experiencia internacional”, se dice que la escolaridad adicional (de secundaria) impulsa la capacidad productiva de la sociedad; fortalece sus instituciones; contribuye a consolidar la unidad nacional y la cohesión social; promueve una distribución del ingreso más equitativa porque genera niveles más altos de empleo bien remunerado y eleva los niveles de bienestar; mejora las condiciones de alimentación y salud; fomenta la conciencia y el respeto de los derechos humanos y la protección del ambiente; facilita la adaptación al cambio tecnológico, difunde actitudes cívicas de tolerancia, diálogo y solidaridad.³

² Existen muchas experiencias, tanto gubernamentales como no gubernamentales y tanto en el país como a nivel mundial, de formas alternativas de atención educativa a la demanda de educación preescolar que han mostrado su capacidad de producir resultados equivalentes a los que reportan las modalidades convencionales, con costos muy inferiores y con altos niveles de participación comunitaria.

³ Cf. “Exposición de Motivos...”, *op. cit.*, p. 17.

Es evidente que no pueden esperarse solamente del sistema educativo —en este caso del nivel secundario, y desde luego no de cualquier tipo de educación secundaria— impactos sociales como los anteriores, gran parte de los cuales dependen de transformaciones profundas en otros ámbitos del quehacer social. No obstante, detrás de estos *desiderata* subyace la intención de elevar la escolaridad promedio de la población nacional, así como la esperanza de que con ello se contribuya al menos a aumentar los niveles de productividad y de desarrollo cívico y democrático del pueblo mexicano. Por desgracia, la ley no precisa el tipo de características, de naturaleza fundamentalmente cualitativa, que requiere la educación de este nivel para pretender resultados como los anteriores. En efecto, la educación secundaria, tal y como opera actualmente en el país, adolece de serias dificultades. Las escasas evidencias acerca de los niveles de aprendizaje logrados por los alumnos de este nivel educativo coinciden en mostrar que éstos son muy inferiores a los esperados. A nivel nacional, la eficiencia terminal del nivel secundario en el ciclo escolar 1991-1992 fue apenas de 61 por ciento, y la reprobación se elevó, en este mismo ciclo, al 26.26 por ciento.⁴ Por otra parte, este nivel educativo es uno de los menos estudiados en el país y, a diferencia del nivel preescolar, existen pocas experiencias innovadoras debidamente evaluadas y probadas. Por tanto, si en efecto se espera de la universalización de la educación secundaria una relevante contribución a la transformación social, económica y política en el proceso de desarrollo del país, habríamos de esperar, en el futuro próximo, una profunda revisión de la calidad que este nivel escolar está ofreciendo a sus alumnos.

Ahora bien, existen bases para plantear que el verdadero salto de nivel educativo de la población nacional no parece depender tanto de la universalización de la educación secundaria cuanto del logro de mayores niveles de eficiencia en la educación primaria. Decimos esto porque si bien el 83 por ciento de los egresados de sexto grado ingresan a primer año de educación secundaria, sólo el 58 por ciento de los alum-

⁴ Índices calculados a partir de la Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, de la Secretaría de Educación Pública.

nos de primaria logran terminarla en el tiempo dispuesto para ello (6 años).⁵ De esta forma, la elevación del nivel educativo de la población implica centrar los esfuerzos no sólo en la ampliación de la oferta de educación secundaria que por cierto deberá concentrarse, nuevamente, en las comunidades rurales más pequeñas y alejadas,⁶ sino fundamentalmente en el mejoramiento de la calidad de los procesos educativos en la primaria que permitan mejorar su eficiencia terminal. De no ser así, se corre el riesgo de continuar propiciando un desarrollo inequitativo del sistema educativo, de manera que la educación primaria siga operando como el principal filtro en la movilidad social. De esta forma, la ampliación de la educación obligatoria a los primeros tres años de la educación media nos conduce a esperar, por parte de la política educativa, esfuerzos redoblados por mejorar la calidad, y consecuentemente la eficiencia terminal, de la educación primaria.

c) Un problema no resuelto: el concepto de la educación de “tipo básico”

Pero quizás lo que más preocupa de esta nueva concepción de la educación de “tipo básico” sea, precisamente, su falta de conceptualización. Tal parece que la educación de tipo básico que esta ley introduce representara la suma de los tres niveles que la componen: el preescolar, la primaria y la secundaria. Sin embargo, estos tres niveles, por razones de su desarrollo histórico, poseen estructuras y dinámicas propias y diferenciadas, referentes institucionales distintos, procesos formativos de su personal diversificados, metodologías y formas organizativas poco coincidentes; constituyen, entre sí, estructuras poco comunicadas, casi herméticas.

⁵ *Ibid.*

⁶ El modelo convencional de educación secundaria no es adaptable a las condiciones de las pequeñas comunidades rurales que en la actualidad no cuentan con este servicio. La oferta de educación secundaria se ha venido ampliando en zonas rurales a partir del modelo de la telesecundaria, que seguramente servirá de base para continuar ampliando la cobertura en este tipo de comunidades. Sin embargo, parece imprescindible contar con mayores conocimientos de los problemas y los resultados de esta modalidad, que ha sido poco estudiada en nuestro país, si de ellos ha de depender la extensión del servicio a la población que hasta la fecha ha permanecido al margen de los beneficios de este nivel.

Las enormes diferencias entre los tres niveles han sido objeto de serias críticas que emanan de las dificultades que muchos alumnos experimentan en el tránsito de un nivel a otro. El alumno de preescolar que transita a la primaria experimenta un cambio de un ambiente escolar que, al menos teóricamente, privilegia el desarrollo efectivo, la interrelación con los pares, el ejercicio creativo, el manejo flexible del espacio, etc., a un ambiente escolar mucho más rígido, con pocas oportunidades de interacción entre pares, en el que su actividad es prescrita. El alumno de primaria, al pasar a secundaria, transita de un sistema en el que tiene un solo maestro, con el cual, al menos en teoría, mantiene una relación estrecha, a una estructura en la cual se enfrenta, en grupos mayores, a muchos maestros distintos, donde el conocimiento se fracciona en periodos de 50 minutos, y en la que existen pocas posibilidades de seguimiento cercano a su proceso formativo.

Parece difícil que podamos definir un nuevo “tipo básico” de educación a partir del simple encadenamiento de tres niveles tan disímbolos. Hace falta claramente un esfuerzo conceptual mayor que permita descubrir formas adecuadas de articulación del nivel básico de educación que permitan superar las dificultades mencionadas. Es muy probable, por ejemplo, que resultara mucho más conveniente articular un ciclo inicial de educación básica, que abarcara hasta los 7 años de edad, que fuera mucho más parecido al actual preescolar y que facilitara, mediante estructuras más flexibles y creativas, la adquisición de la lectoescritura. De igual manera, parecería conveniente ir conceptualizando un tránsito más gradual y dosificado a la actual estructura de la educación secundaria, que pudiera comenzar quizás desde el quinto y sexto grados, pero que no culminara con el grado de despersonalización del proceso de enseñanza-aprendizaje que actualmente caracteriza este nivel, justamente en las edades en las que la relación cercana con los adultos y los pares resulta especialmente crítica, sino hasta quizás el último año de la misma.

De igual manera, parecería necesario conceptualizar estructuras organizativas que permitieran ir rompiendo las barreras que actualmente separan los niveles educativos, introducir innovaciones en los proce-

tos de formación de los maestros de forma tal que se facilite el tránsito de los mismos entre niveles, o al menos un conocimiento mucho más profundo de los mismos y, en el futuro, ir configurando una estructura de crecimiento del sistema educativo que ya visualice la integración del nivel básico. De esta forma, sería muy conveniente que los nuevos planteles de educación preescolar, y de educación secundaria, se construyeran, de ser posible, en los predios donde actualmente se encuentran ya operando las escuelas primarias.

2. La educación inicial

Otra de las innovaciones introducidas en la nueva Ley General de Educación es la educación inicial, como uno de los tipos de educación que se incluye en el sistema educativo. Aunque en la exposición de motivos no se mencionan las razones que llevaron a incluir este nivel educativo en el listado de tipos de educación, el texto de la ley señala que su propósito es favorecer el desarrollo cognoscitivo, afectivo y social de los menores de 4 años de edad. Asimismo, este tipo incluye la orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos.

Cabe resaltar la importancia de esta inclusión en este instrumento legislativo. La importancia del trabajo educativo con los niños de esta edad aparece claramente como resultado de la investigación educativa reciente a nivel mundial. Ésta muestra con mucha fuerza que los primeros años de vida son críticos en el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social, así como la existencia de efectos de largo plazo asociados con una variedad de programas de intervención temprana. La inversión en programas de esta naturaleza permite que la sociedad logre ahorros sustantivos en programas de nutrición, salud y, notablemente, en el sistema educativo formal.

Ahora bien, la educación inicial destinada a niños menores de 4 años ha enfatizado la atención institucionalizada, fundamentalmente destinada a los hijos de madres trabajadoras en instituciones del sector público y privado. Sin embargo, es evidente que durante los primeros años de vida, la familia es la institución formativa más importante, por lo cual

el trabajo educativo destinado a la familia con la finalidad de apoyarla para fortalecer su capacidad en la crianza y desarrollo de sus hijos, resulta clave.⁷ De ahí que celebremos el hecho de que la ley explícitamente incluya la orientación a padres de familia para la educación de sus hijos o pupilos.

3. La educación especial

También la inclusión de la educación especial dentro del capítulo de tipos y modalidades de educación en la nueva ley representa una innovación respecto de la ley anterior, que en este aspecto no contenía definición ni disposición alguna. En la Ley General de Educación, la educación especial se define como la “destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes sobresalientes” (Art. 41). Se establece que este tipo de educación procurará atender a los educandos de manera adecuada a sus condiciones y con equidad social.

Quizás el aspecto que merece especial comentario sea el que se refiere a la forma como este artículo concibe la atención educativa a menores de edad con discapacidades. El artículo señala que esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular en el caso de aquellos alumnos que puedan hacerlo. En el caso de quienes no puedan lograrlo, la educación especial procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva.

Esta disposición es especialmente relevante. Tradicionalmente, la educación especial ha funcionado en forma paralela a la educación regular: han existido para ello diversas instituciones especializadas, con su propio personal y sus propios procesos educativos. En México, desde

⁷ Véanse M. Schmelkes, M. E. Linares Pontón y M. A. Delgado. *Educación a la Familia para el Desarrollo de sus hijos*. Estado del Conocimiento, Cuaderno 27. México: Segundo Congreso Nacional de Investigación Educativa, 1993. pp. 7 y 10 y Robert Myers. *The Twelve Who Survive: Strengthening Programmes of Early Childhood Development in the Third World*. Londres: Routledge, UNESCO, 1992, pp. 7, 11-12.

los años setenta, La Dirección General de Educación Especial, bajo la dirección de Margarita Gómez Palacio, diseñó, puso a prueba e implantó, en varias escuelas del país, el proyecto de “Grupos Integrados”, que operaban al interior de cada una de las escuelas y, aunque proporcionaban atención especial a niños con discapacidades o con problemas especiales de aprendizaje, su objetivo consistía en reintegrarlos totalmente a sus grupos correspondientes.

Es sin duda esta experiencia, cuyo diseño es de alta calidad y cuya operación resultó exitosa, la que estableció las bases para que la Ley General de Educación, en este aspecto, asuma una postura que es aún objeto de fuertes debates, pero que desde nuestro punto de vista representa la orientación acertada. Los defensores de esta postura señalan tres razones por las cuales la integración de la educación especial a la educación básica ordinaria es recomendable.⁸ Éstas son las siguientes:

- a) Las necesidades de enseñanza de los alumnos de educación especial no justifican la operación de un sistema doble. Su argumento se basa en la convicción de que no hay dos tipos de alumnos diferentes, sino que, por el contrario, todos los alumnos son diferentes: cada uno es un individuo único con su propio conjunto de características físicas, intelectuales y psicológicas. La denominación de estudiantes “normales” y “anormales” es arbitraria. Categorías que pueden tener significados relevantes para fines médicos, carecen de utilidad para finalidades educativas.
- b) Es ineficiente mantener un sistema doble. Genera duplicaciones innecesarias y a la postre dañinas, ya que limitan la posibilidad de interacción y apoyo mutuo entre profesionales en la formación de personal, en los programas de servicio directo, e incluso en los

⁸ Véanse, por ejemplo, W. Stainback y S. B. Stainback. “One System, One Purpose: The Integration of Special and Regular Education”, en *Entourage*, Vol. 1, No. 3, 1986, pp. 12-16; y M. Forest. *Educating All Students in the Mainstream of Regular Education*. Baltimore: Paul H. Brooks, 1989.

procesos de investigación. Por otra parte, el porcentaje de la población “especial” que las instituciones especializadas logran atender respecto al total de personas que, desde esta visión, requiere sus servicios es, en países como el nuestro, mínimo. No sería nunca posible por esta vía alcanzar una cobertura significativa de lo que, tradicionalmente, se considera como “población atípica”.

- c) El sistema doble fomenta una actitud injusta e inadecuada, pues propicia que los alumnos sean clasificados y etiquetados como discapacitados. Esto tiene como resultado entorpecer su propio desarrollo. En cambio, en un sistema integrado, los estudiantes tendrían la posibilidad de recibir una educación de acuerdo con las necesidades y capacidades de cada uno. Además, la integración es un proceso que resulta altamente formativo también para los alumnos considerados tradicionalmente como “normales”.

Ahora bien, la opción por la integración de los alumnos de educación especial tiene, entre otras, dos implicaciones de gran envergadura: los maestros deben ser entrenados para desarrollar su capacidad en el manejo de grupos heterogéneos y en la elaboración de programas y materiales educativos individualizados; debe existir una estructura de supervisión y apoyo que ofrezca orientación continua a los docentes. La complejidad implícita en ambas nos lleva a suponer que no será posible alcanzar la estrategia integradora en poco tiempo, y que deben establecerse las bases para que los procesos tendientes a este ideal puedan irse logrando gradualmente. No obstante, es alentador el hecho de que esta ley permita ya la posibilidad de que quienes están convencidos de que ésta es la alternativa más adecuada para atender a la población con discapacidades transitoria o permanentes, puedan ir dando pasos en este sentido.

4. La educación de adultos

La ley anterior, al postular el principio de la flexibilidad del sistema, desligaba los niveles educativos de las edades de los educandos, estableciendo la modalidad extraescolar en todos ellos. De esta forma incorporaba la educación de adultos, si bien esta última no se encontraba definida como tipo de educación independiente.

En esta nueva ley, la educación de adultos queda así tipificada. Con ello se deroga la Ley Nacional de Educación para Adultos, promulgada en 1975. La Ley General de Educación define la educación de adultos como la destinada a individuos de 15 años y más que no hayan cursado o concluido la educación básica; comprende, entre otras, la alfabetización, la primaria, la secundaria y la formación para el trabajo.

La Ley Nacional de Educación de Adultos, vigente hasta la promulgación de esta ley, definía de la misma manera a los beneficiarios. A diferencia de la ley actual, sin embargo, en aquella la educación de adultos se basaba en dos principios: el autodidactismo y la solidaridad social. El primero, afortunadamente, desaparece. El segundo, desafortunadamente, permanece.

En efecto, el desarrollo de la educación de adultos en el país, en los últimos años, ha mostrado con mucha claridad que ésta no puede sustentarse en el autodidactismo, pues precisamente va dirigida a personas que no tuvieron la oportunidad, a su debido tiempo, de adquirir los conocimientos, hábitos y destrezas culturales básicas que les permitan emprender estudios de carácter formal o no formal, sin el apoyo sistemático de una estructura con recursos organizacionales y humanos que lo hagan posible.⁹ De ahí que resulte un acierto la eliminación del

⁹ Véanse al respecto C. Muñoz Izquierdo, P. G. Rodríguez y E. González S. "Factores determinantes de la eficiencia interna de la educación básica para adultos autodidactas", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XIV, Nos. 1 y 2 (primero y segundo trimestres), 1984, pp. 21 y ss.

autodidactismo como uno de los principios centrales en los que se sustenta la educación de adultos en el país.

Pero el segundo principio, el de la solidaridad social, permanece. Significa, de alguna manera, que el Estado sigue renunciando a profesionalizar el servicio de educación de adultos, cuando los estudios que se han hecho sobre la efectividad e impacto del sistema educativo para adultos permiten ver, con toda claridad, que el maestro o el agente educativo es el punto más débil del mismo. Educar a adultos es un proceso que involucra una enorme complejidad y que requiere conocimientos y habilidades específicas. Recurrir a la solidaridad social, y de manera muy importante a los prestadores de servicio social, recién egresados de diversas carreras universitarias, significa seguir concibiendo la educación de adultos como una educación de segunda categoría.

Ahora bien, al incorporar la educación de adultos como tipo de educación en esta ley, y al derogar la ley Nacional de Educación para Adultos sin que por el momento exista otra que la sustituya, se pierde mucha de la riqueza, especialmente relativa a la concepción del proceso educativo, que esta ley incorporaba. De esta forma, los fines de la educación para adultos ya no se precisan. En la ley anterior, entre éstos se encontraban: favorecer la educación continua de todos los tipos y especialidades de actualización, capacitación en y para el trabajo y formación profesional permanente; fomentar el autodidactismo; desarrollar aptitudes físicas e intelectuales y la capacidad crítica y de reflexión; elevar los niveles culturales de los sectores marginados; propiciar una conciencia de solidaridad social; promover el mejoramiento de la vida familiar, laboral y social.¹⁰

La Ley Nacional de Educación para Adultos concebía al asesor como auxiliar voluntario del proceso de educación de adultos que tiene a su cargo promover el interés por el estudio, organizar y orientar círculos de

¹⁰ Véase el artículo 4º de la Ley Nacional de Educación para Adultos, en INEA, Dirección de Participación Social. *Normatividad*. Serie Cuadernos de Autoformación en Participación Social No. 5, 1990, pp. 171-172.

estudio, y conducir personas analfabetas y educandos en general. Esta ley no define al asesor, ni enumera sus funciones.

La Ley Nacional de Educación para Adultos también consideraba que el educando podía organizar su aprendizaje en forma individual o en círculos de estudios y avanzar según sus capacidades y posibilidades de tiempo. La actual ley no hace referencia al papel del educando en su proceso formativo.

De la misma manera, no se estipula más la competencia de los estados y municipios de investigar las necesidades de los distintos grupos sociales para determinar el contenido de los planes y programas.

Por último, la actual ley no hace referencia alguna a los auxiliares del proceso de enseñanza-aprendizaje en el caso de la educación para adultos, cuando la anterior especificaba que el proceso de aprendizaje se apoyaría en los libros, guías y materiales didácticos que autorice la SEP. Con ello pareciera eliminarse la obligación de las autoridades (en este caso central) de proporcionar apoyos de esta naturaleza.

En síntesis, mientras no exista una ley reglamentaria especial para la educación de adultos, nos encontramos ante una definición del proceso educativo de este tipo de educación empobrecida, en lugar de enriquecida. Esto no significa, ni con mucho, una añoranza de la Ley Nacional de Educación para Adultos. Ella contiene, como ya hemos venido mencionando, un gran número de problemas, que se han venido confirmando a lo largo de sus 18 años de vigencia. Preocupa, en todo caso, que después de este lapso los problemas más graves de la educación para adultos no sólo no logran superarse, sino que los aspectos centrales relacionados con la concepción del proceso educativo no se abordan, como antes sí se hacía, en el capítulo de la ley que a ellos se destinan.

Se esperaría de un capítulo de esta naturaleza, o bien de la ley correspondiente que habrá de elaborarse en el futuro, elementos que logren caracterizar al educador y al proceso de enseñanza-aprendiza-

je con adultos. Por lo que hasta la fecha sabemos acerca del proceso educativo con adultos carentes de educación básica, parece necesario caracterizar al educando como un sujeto que carece también de una calidad de vida integral. Es esto segundo lo que explica su falta de escolaridad, y no al contrario. No será la mera adquisición del alfabeto o de una escolaridad básica lo que le permitirá resolver sus otras carencias.

Por tanto, es necesario partir del supuesto de que, en la medida en que la educación de adultos sea concebida como un servicio orientado a la acreditación y certificación de la educación básica, sin más, seguirá siendo tan poco útil y tan ineficaz en su propósito de recuperar el rezago como lo ha sido hasta la fecha. Por el contrario, debe conceptualizarse la educación básica de adultos como aquella que se vincula en forma íntima y articulada con la satisfacción de las necesidades básicas de los adultos o con la solución de sus problemas.

5. La formación para el trabajo

La nueva ley, en el artículo 45, introduce un subtipo de educación dentro de la educación de adultos: la formación para el trabajo. Se dice que esta educación procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados.

La Secretaría de Educación Pública se compromete, en este artículo, a establecer un régimen de certificación para toda la República, referido a la formación para el trabajo, conforme al cual sea posible ir acreditando conocimientos, habilidades o destrezas –intermedias o terminales– de manera parcial y acumulativa, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas. Esto implica que la SEP definirá los conocimientos, las habilidades y las destrezas susceptibles de certificación, así como los procedimientos para evaluar si éstos se poseen.

Los responsables de impartir este tipo de educación, según la ley, son instituciones públicas y particulares: autoridades locales, ayuntamientos, instituciones privadas, organizaciones sindicales, patrones y demás particulares.

No parece fácil semejante tarea. Implica, en primer lugar, realizar un inventario de ocupaciones y oficios calificados, lo suficientemente abierto y flexible como para ir incorporando, periódica y ágilmente, las modificaciones, en algunos casos sumamente veloces debido al cambio tecnológico que estas ocupaciones y oficios van sufriendo en el mercado de trabajo. Implica, además, la capacidad de desmenuzar cada una de estas ocupaciones y oficios en los diferentes niveles de conocimiento, habilidades y destrezas que suponen; de identificar los procesos educativos que permitan su adquisición; de desarrollar procedimientos evaluativos para cada una de sus etapas; de generar los mecanismos que permitan mantener actualizados a los sujetos cuyos conocimientos, habilidades y destrezas ya habían sido previamente acreditadas. Ello requiere una infraestructura institucional sumamente compleja, que muestre además la capacidad de acercar los procedimientos de evaluación y certificación a toda la República. El país no cuenta, hasta la fecha, con los recursos institucionales y humanos que permitan enfrentar esta tarea. Hay experiencias no muy lejanas en las que se intentó algo de menor dimensión, pero parecido, como es el caso de la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA) que funcionó en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social entre 1976 y 1982. Habría que analizar las razones por las cuales este tipo de esfuerzos no rindieron los resultados esperados.

Preocupan los posibles efectos perversos de una legislación de esta naturaleza. Su eventual aplicación –si bien dudosa por inviable– llevada al extremo podría implicar una mayor selectividad en el mercado de trabajo, de forma que éste respondiera más a los certificados con que cuenta el individuo que a su verdadero saber y saber hacer, que pudo haber adquirido con la experiencia pero que no necesariamente ha contado con el tiempo, las posibilidades de acceso, e incluso las habi-

lidades necesarias para enfrentar los propios instrumentos evaluativos implícitos en lo que aquí se propone. Puesto que el principal beneficiario de este tipo de servicios de capacitación es el sector privado, hubiera sido quizás más conducente responsabilizar al mismo de brindar su propia oferta de capacitación, dejando al Estado solamente la atención de las áreas y regiones más abandonadas.

II. Del proceso educativo

La segunda sección de este capítulo de la Ley General de Educación se refiere a los Planes y Programas de Estudio. Éstos, sin embargo, son uno de los elementos que constituyen, dinámicamente, el proceso educativo, por lo cual hemos considerado conveniente comentar este apartado de la ley desde la perspectiva más general de lo que implica legislar sobre el proceso educativo.

Lo primero que llama la atención a partir de la cuidadosa lectura de este capítulo de la ley, titulado “Del Proceso Educativo”, es el hecho de que éste nunca se conceptualiza ni se define. Mínimamente, se esperarí­a que se definiera el proceso educativo como la interacción con intencionalidad educativa entre educandos, educadores, directivos y comunidad, mediada por planes y programas de estudio, así como por metodologías de enseñanza y medios educativos, que ocurren en un contexto institucional que posee normas organizativas.

Lo más parecido a una definición de esta naturaleza no se encuentra en este capítulo, sino en el artículo 10, correspondiente al capítulo de Disposiciones Generales, en el que se señala que constituyen el sistema educativo nacional: (I) los educandos y los educadores; (II) las autoridades educativas; (III) los planes, programas, métodos y materiales educativos; (IV) las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; (V) las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y autonomía. Y, en el texto del capítulo sobre el proceso educativo, en el artículo 49, se señala que “el proceso educativo se basará en los prin-

cipios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educando y educador y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas”. En esto la Ley General de Educación no introduce innovación alguna; sólo elimina, inexplicablemente, el texto idéntico de la ley anterior, que el proceso “desarrollará la capacidad y las aptitudes de los educandos para aprender por sí mismos”.

Se esperaría que la ley explicitara su forma de concebir cada uno de los elementos de este proceso o, como mínimo, definiera al educando, al educador, los planes y programas de estudio, los métodos y materiales educativos, los recursos y la administración del sistema. Puesto que la ley no lo hace en este capítulo, se hace necesario reconstruir, a partir de la lectura del texto completo, algunas de estas nociones.

1. El educando

La Ley Federal de Educación de 1973 concibe al educando como un sujeto con derecho a las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional. Lo sitúa en el centro del proceso educativo, al estipular, en su artículo 20, que el fin primordial del proceso educativo es la formación del educando. Para que éste logre el desarrollo armónico de su personalidad, debe asegurársele la participación activa en dicho proceso, estimulando su iniciativa, su sentido de responsabilidad social y su espíritu creador.

En la nueva Ley General de Educación se concibe al educando como un sujeto con derecho a la educación, con iguales oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo. Asimismo, se le considera partícipe activo del proceso educativo. Se le concibe como sujeto en proceso de desarrollo integral, capaz de desarrollar plenamente sus capacidades humanas: conocimientos, actitudes, observación, análisis y reflexión crítica.

Como puede observarse, los cambios no son muchos, pero son importantes. Lo primero que puede observarse es que, en cierta medi-

da, la centralidad del educando en el proceso educativo pasa a segundo término en la nueva ley, si bien mantiene su calidad de partícipe activo en el proceso educativo.

Lo segundo que llama la atención es la incorporación de la concepción del sujeto como alguien con derecho a la educación: ya no sólo a la igualdad de oportunidades de acceso al sistema educativo, sino a la igualdad de oportunidades de permanencia dentro del mismo. Esto representa un importante avance que debe ser resaltado. En efecto, la desigualdad educativa en el nivel de la educación primaria, gracias a la expansión que durante las últimas décadas ha experimentado este nivel educativo, ya no se explica por la desigualdad en las oportunidades de acceso (el 98 por ciento de los alumnos de 6 años que solicitan ingreso a la primaria lo obtienen). En cambio, dicha desigualdad se produce, fundamentalmente, en las oportunidades de permanencia dentro del mismo (se observa una fuerte correspondencia entre los índices de deserción y el nivel socioeconómico de la región en la que se encuentra ubicada la escuela). La definición del educando como sujeto con derecho a iguales oportunidades de permanencia significa, necesariamente, el desarrollo de procesos y mecanismos en el interior del sistema educativo, y en cada uno de los planteles que lo constituyen, orientados a evitar que se produzca la deserción.

Sin embargo, la deserción ha de entenderse como el desenlace de una serie de procesos que tienen mucho más que ver con el aprovechamiento escolar. Por desgracia, esta ley no logró dar el paso necesario para atacar las verdaderas causas de la deserción, que hubiera implicado concebir al educando como un sujeto con derecho a iguales oportunidades de acceso, de permanencia y de aprovechamiento dentro del sistema educativo. En efecto, la deserción es, en la gran mayoría de los casos, una decisión que toman los alumnos o sus padres cuando, por una serie de razones, el educando no está logrando los objetivos de aprendizaje correspondientes al grado o al nivel que está cursando. De esta manera, el alumno que no aprende al mismo nivel que sus compañeros en el proceso cotidiano de enseñanza-aprendizaje va sufriendo un rezago relativo, que a la postre se convierte en reprobación. Cuan-

do un alumno reprueba, se desfasa en edad respecto del resto de sus compañeros, lo cual le provoca un sentimiento de frustración y contribuye a que su rendimiento, en el transcurso de su segundo tránsito por el grado escolar que repite, no sea el óptimo. En muchas ocasiones, estos alumnos sufren dobles o incluso múltiples reprobaciones del mismo grado escolar, con lo cual el desfase respecto al grupo de edad de sus compañeros se agudiza. El costo de oportunidades para los padres de tener un hijo en la escuela va aumentando conforme aumenta su edad. Por eso, la decisión de desertar de la escuela, muy a menudo es consecuencia de la reprobación que, a su vez, es resultado del rezago escolar relativo que el alumno experimenta día con día en el aula.¹¹ Concebir al educando como sujeto con derecho a iguales oportunidades de aprovechamiento, si bien implica modificaciones sustanciales en los procesos de enseñanza-aprendizaje dentro del aula, de manera tal que el docente pueda brindar atención especial a los alumnos que así lo requieren, sería lo que verdaderamente permitiera abatir la deserción y lograr con ello eliminar las desigualdades en la permanencia dentro del sistema educativo. Sería de esperarse que se propiciaran en el futuro próximas medidas políticas tendientes a revertir los procesos que generan rezago escolar relativo al interior de las aulas y se avanzara, con ello, a mejorar la igualdad de oportunidades de aprovechamiento, ya que sólo así se podría mejorar la permanencia en el sistema.

No quisiéramos terminar este apartado sin hacer una referencia a una importantísima innovación que la iniciativa de la ley recién aprobada incluía con relación a la ley anterior. Nos referimos específicamente al artículo que, a la letra, decía en la iniciativa:

En la impartición de la educación para menores de edad se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y cuidado adecuados para su bienestar; *que eviten cualquier perjuicio, abuso físico o mental,*

¹¹ Véase Carlos Muñoz Izquierdo *et al.* "El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. IX, No. 4 (cuarto trimestre), 1979.

así como los malos tratos, y que la disciplina escolar sea compatible con su edad (cursivas nuestras).

En su oportunidad, exteriorizamos el comentario sobre el avance que significaba tipificar, como indeseable al menos, el maltrato físico y mental, y lamentábamos el hecho de que estos comportamientos no alcanzaran a identificarse como abiertamente prohibidos, y que no existiera en la entonces iniciativa de ley una sanción correspondiente. Sin embargo, para nuestra sorpresa, en la Ley General de Educación, este artículo fue modificado: “En la impartición de educación para menores de edad 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” (Art. 42). Si bien en ambos casos (iniciativa y ley aprobada) este artículo lleva implícita una concepción del educando como un sujeto con derecho a la integridad y el respeto de su dignidad, esta modificación (de tono negativo a tono positivo) implica restarle la fuerza de la definición negativa (incluso como meramente indeseable) a conductas que, desde nuestro punto de vista, debieran ser tipificadas como delitos graves.

2. El educador

La Ley Federal de Educación de 1973 concebía al educador como promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Se entiende que el educador debe contar con los medios para realizar eficazmente su labor y que contribuya a su constante perfeccionamiento.

En la ley que ahora comentamos, no varía esta concepción general. Sin embargo, se añade la obligación del Estado de otorgar un salario profesional para que los educadores alcancen un nivel de vida decoroso para su familia, puedan arraigarse en las comunidades en las que trabajan y disfruten de vivienda digna; así como para que dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que imparten y para su perfeccionamiento profesional.

Asimismo, la nueva ley señala que se establecerán mecanismos que propicien la permanencia de los maestros frente al grupo, con la posibilidad para éstos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social.

De esta forma, el concepto del educador en la nueva ley es más completo y más rico que en la anterior. El reconocimiento del maestro como profesional, y como merecedor de un salario que le permita una vida digna, es un avance que merece la pena tomarse en cuenta. De la misma manera, la búsqueda del reconocimiento del maestro que permanece frente al grupo y que se arraiga en la comunidad en la que trabaja, que pretende revertir las tendencias anteriores a premiar a los maestros con puestos no docentes y con plazas en comunidades cada vez más urbanas, representa igualmente un avance importante.

No obstante, hubiera sido deseable, en esta ley, un énfasis mucho mayor en la centralidad del maestro como responsable del proceso de enseñanza que, en última instancia, lo define como profesional. De la manera en que queda establecida la noción del educador no se logra claridad en la forma en que se conciben los grados de libertad y de responsabilidad de los docentes en la organización de los procesos tendientes al logro de los objetivos de aprendizaje. Así, los aspectos propiamente pedagógicos de la función protagónica del docente, aquellos que se vinculan más con las posibilidades de lograr mayores niveles de calidad educativa, quedan sin definición.

3. Los planes y programas de estudio

Éste es el único elemento del proceso educativo que merece una sección completa dentro del capítulo correspondiente. Este evidente desequilibrio es quizás lo más elocuente respecto a la forma en que la ley concibe el proceso educativo, como veremos enseguida. En la ley anterior, en el centro del proceso educativo se encontraban el educando y el educador. En la ley actual, al parecer, son los planes y programas los que adquieren este papel preponderante.

Ahora bien, los planes y programas se presentan, en la nueva ley, de manera mucho más escueta que en la ley anterior. Se dice que en los planes deberán establecerse los propósitos de formación general, habilidades y destrezas; los contenidos de estudio, organizados en asignaturas u otras unidades de aprendizaje que, como mínimo, el educando debe acreditar para cumplir los propósitos de cada nivel educativo; las secuencias indispensables que deben respetarse entre las asignaturas o unidades de aprendizaje que constituyen un nivel educativo, y los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación para verificar que el educando cumple con los propósitos de cada nivel. Por su parte, en los programas de estudio deberán establecerse los propósitos específicos de aprendizaje dentro de un plan de estudios, así como los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento. Podrán incluir sugerencias sobre métodos y actividades para alcanzar dichos propósitos.

De los contenidos de los planes y programas de estudio no se dice nada. La Ley Federal de Educación de 1973 señalaba que los planes y programas se formularían con miras a que el educando: (i) desarrolle su capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción; (ii) reciba armónicamente los conocimientos teóricos y prácticos de la educación; (iii) adquiera visión de lo general y lo particular; (iv) ejercite la reflexión crítica; (v) acreciente su aptitud de actualizar y mejorar los conocimientos, y (vi) se capacite en el trabajo socialmente útil. Estos objetivos del currículo para la educación básica no pueden ser considerados, ni con mucho, obsoletos. Existen evidencias muy claras de que una educación básica de mayor calidad es aquella que enfatiza las habilidades para la solución de problemas y para el uso de la información (y por tanto de las habilidades de lectoescritura), para la adquisición de nuevos conocimientos y para la comprensión del medio y de los acontecimientos.¹² No parecería pertinente eliminar de la ley este tipo de propósitos a perseguir mediante el desarrollo de los planes y programas de estudio.

¹² Véanse, por ejemplo, Mariane E. Lockheed, Adriaan M. Vespoor y colaboradores. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Londres: Oxford University Press, para The World Bank, 1991, pp. 9-10.

Es conveniente también comentar el hecho de que, en este capítulo sobre planes y programas de estudio, no se mencionan los objetivos de carácter valoral que aparecen con toda claridad en el listado de finalidades de la educación del artículo 7°. La ausencia de la operacionalización de dichos objetivos valorales en este capítulo, que establece el medio fundamental a través del cual la Federación ejerce su función normativa en materia curricular, conduce a dudar de la seguridad de su presencia.

Nos enfrentamos, pues, a una reglamentación, en este caso sobre planes y programas de estudio, que desarrolla la forma y se olvida del contenido. Olvida también la necesaria apropiación del plan y de los programas por parte de los maestros como parte de su actualización. Los planes y programas son concebidos como documentos, no como instrumentos. Nuevamente, los aspectos propiamente pedagógicos, relacionados con los contenidos y metodología del proceso de enseñanza y aprendizaje, se dejan a un lado. Al comparar con la ley anterior, puede observarse un proceso de “despedagogización” de la Ley de Educación. Con ello, la ley parece cristalizar una noción del currículo como producto, para ser consumido por los docentes y por los alumnos, por encima de una noción del currículo como proceso, que enfatiza mucho más las formas de llegada a los objetivos de aprendizaje y, al hacerlo, el rol central que en el proceso juegan los docentes y los alumnos. El currículo, de hecho, es a la vez proceso y producto. La parte de producto se refiere a lo que aprenden los alumnos; la parte de proceso, a la forma en que aprenden. No obstante, los énfasis que se le otorgan a uno y otro tienen que ver con la forma como se concibe el proceso educativo. De esta manera, una concepción más centrada en los sujetos –educando y educador– enfatizará más el aspecto de proceso. Una concepción más tecnocrática del currículo enfatizará más el aspecto de producto. Cuanto más centralizado se encuentre un sistema educativo, mayor será el énfasis en este último aspecto de la dualidad implícita en el concepto de currículo.¹³ *Parece ser que tene-*

¹³ Véanse E. M. Weiss y J. Regan. “Process-Oriented and Product-Oriented Programmes”, en Husen y Postlethwait. *The International Encyclopedia of education*. Oxford: Pergamon Press, Vol. VII, pp. 4055-4059.

mos en la ley una noción de planes y programas correspondiente a un sistema centralizado, pero que además muestra una preocupación mucho mayor por la forma que por los contenidos de dichos planes y programas.

4. Los otros elementos del proceso educativo

Por lo que corresponde a la mayoría de los otros elementos del proceso educativo que mencionamos al inicio de este acápite, en concreto respecto a los libros de texto, a los materiales didácticos y demás recursos, la Ley General de Educación no hace mención alguna en el capítulo que se comenta. Por otra parte, por lo que respecta a los directivos, a los padres de familia y a la comunidad más amplia, la ley se refiere a ellos en el capítulo VII, relativo a la participación social en educación, cuyo contenido es comentado ampliamente en el capítulo de Pablo Latapí en este libro. Baste por tanto señalar que, respecto al personal directivo de la escuela, sólo se indica que éste deberá recibir la colaboración de los padres de familia para la superación de los educandos y para el mejoramiento de los establecimientos educativos, así como la representación de las asociaciones de padres de familia en lo relativo a sus intereses comunes y la información sobre cualquier irregularidad de que sean objeto los educandos. Por otra parte, se considera responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular a ésta, activa y constantemente, con la comunidad. Hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social.

No se pone en duda que una de las funciones importantes de directores de las escuelas es la relativa a la relación con los padres de familia y con la comunidad. No obstante, estaremos de acuerdo con que ello no agota, ni con mucho, sus funciones. El liderazgo académico del director de la escuela; su papel a la vez de vigilante y estimulante del mejoramiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje y del logro de sus objetivos; su responsabilidad sobre el equipo de docentes: su cumplimiento, su formación, la colaboración en el manejo colectivo de la escuela; su importante papel de vínculo con el sistema educativo más

amplio y de correa de transmisión ascendente y descendente con el mismo, son funciones sin las cuales una escuela difícilmente puede operar con niveles adecuados de calidad. Estas funciones se dan por supuestas en la Ley General de Educación, y sólo se legisla sobre aquellas que resultan novedosas. Sin embargo, esto no significa que las funciones que la ley parece dar por supuestas se cumplan en forma adecuada, ni que los directivos de las escuelas cuenten con los apoyos necesarios, de parte del sistema, para poder llevarlas a cabo correctamente. Por eso echamos de menos su mención.

Algo similar podríamos decir acerca de la función del supervisor escolar, autoridad educativa clave en el desarrollo del proceso educativo, ya que, teóricamente, de ello depende el apoyo pedagógico fundamental para el logro de los objetivos de aprendizaje, así como las facilidades para la formación permanente de los docentes y la comunicación con el sistema educativo más amplio. También parecería que la ley da por supuestos su cumplimiento que, como todos sabemos, es a todas luces deficiente. Por eso, el que se legisle al respecto parecería no sólo conveniente, sino necesario.

5. La apertura a los contenidos regionales

No podemos dejar sin comentar, como último aspecto dentro de este apartado, el hecho de que se abre la posibilidad de que las entidades federativas y los municipios elaboren contenidos regionales para la educación básica. La ley estipula que las autoridades educativas pondrán para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, contenidos regionales que –sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados– permitan que los educados adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de la entidad y municipio respectivos. Éste sin duda es un avance importante, pues de alguna manera implica reconocer, por un lado, la riqueza de nuestra diversidad geográfica, natural, histórica y cultural. Por otro, implica aceptar la conveniencia de generar procesos de identidad regional, en el claro entendido de que ello no debilita –de hecho, en todo caso, fortale-

ce— el logro de la identidad nacional. En tercer lugar, y esto es lo que la ley apenas hace, significa reconocer, en las entidades federativas, a quien con esta ley se les está haciendo entrega de sus sistemas de educación básica y normal, la capacidad de generar contenidos curriculares relevantes y de alta calidad, en este caso respecto a las propias realidades regionales.

En efecto, parece exagerado que los contenidos de esta naturaleza, generados por entidades federativas libres y soberanas, tengan que ser considerados, revisados y, finalmente, aprobados por la autoridad educativa central. En todo caso, dicha autoridad educativa podría haberse limitado a señalar los criterios fundamentalmente pedagógicos conforme a los cuales las propias autoridades educativas locales debieran revisar y, en su caso, aprobar los contenidos de esta naturaleza. La ley podría haber aceptado que nadie conoce mejor la realidad local que sus propios habitantes.

III. El calendario escolar

Esta sección del capítulo sobre el proceso educativo es enteramente novedosa. La exposición de motivos que antecede a la iniciativa de ley únicamente señala el criterio fundamental de ir aumentando los días efectivos de clase. El articulado de esta sección otorga a la autoridad educativa federal la atribución de determinar el calendario escolar aplicable en toda la República, necesario para cubrir los planes y programas aplicables. Se señala, de antemano, que el calendario deberá contener 200 días de clase para los educandos.

La determinación, sin embargo, es flexible. Se establece que la autoridad educativa local podrá ajustar el calendario escolar, respecto al establecido por la Secretaría, cuando ello resulte necesario en atención a requerimiento específico de la propia entidad federativa. Los maestros serán debidamente remunerados si la modificación al calendario escolar implica más de 200 días de clase para los educandos.

Esta sección continúa salvaguardando el tiempo real destinado a la enseñanza. De esta forma, señala que en días escolares las horas de labor escolar se dedicarán a la práctica docente y a las actividades educativas con los educandos. Las actividades no previstas en los planes y programas, o bien la suspensión de clases, sólo podrán ser autorizadas por la autoridad que haya establecido, o bien ajustado, el calendario escolar correspondiente. Estas autorizaciones únicamente podrán concederse en casos extraordinarios. Se señala que, de presentarse interrupciones por casos extraordinarios o de fuerza mayor, la autoridad educativa tomará las medidas para que los días y las horas perdidas sean recuperados.

El solo hecho de haber determinado que el año escolar será de 200 días significa ya añadir al menos 15 días al calendario ordinario teórico de trabajo escolar, que oscilaba, según los años, entre 182 y 185 días. Sin embargo, este calendario estaba lejos de cumplirse. Las interrupciones de clase se daban por múltiples motivos, y tanto los días como las horas de clase reales en un año distaban mucho de las teóricamente destinadas a la enseñanza efectiva. Las disposiciones que ahora se incorporan en la ley permiten que esta práctica se vea frenada en forma considerable. No obstante, lo que verdaderamente importa en este aspecto es el tiempo efectivo de enseñanza, que no se resuelve sólo con el calendario, sino también con el horario escolar. Hubiera sido muy conveniente que se aprovechara el momento para legislar sobre el mínimo de horas diarias de clase por nivel escolar. Por ejemplo, para el caso de la primaria, el horario diario efectivo en aula no debiera ser menor de cuatro horas y media, sin contar el recreo.

Esta innovación de la ley encuentra fuertes bases en la investigación educativa reciente. La investigación procedente de diversos países muestra que la cantidad de tiempo disponible para la enseñanza y el aprendizaje de las asignaturas académicas, así como lo adecuado del uso de ese tiempo por parte de docentes y alumnos, se correlaciona en forma consistente con los resultados de aprendizaje de los niños en la escuela. La productividad del tiempo varía, al parecer, de acuerdo con el nivel de aprendizaje inicial de los niños. De esta forma, el tiempo

institucional adicional es más importante para los alumnos que muestran ciertas dificultades de aprendizaje que para los que se encuentran en o por encima del promedio. De la misma manera, el tiempo suficiente de instrucción resulta más importante para los primeros grados que para los más avanzados. También los niños que proceden de familias de niveles socioeconómicos inferiores se benefician más de los tiempos adicionales escolares destinados a la enseñanza, ya que estos niños suelen trabajar y por lo mismo destinan poco o nada de su tiempo fuera de la escuela a actividades de aprendizaje escolar.¹⁴

El promedio mundial de horas anuales en los grados de la educación primaria (primero a sexto grados) es de 880.¹⁵ En el caso de los países industrializados, este promedio alcanza 914 horas. Con la determinación de los 200 días efectivos de clase, y suponiendo que cada día tiene, a nivel primario, cuatro horas y media efectivas dedicadas a la enseñanza, en México nos estaríamos acercando a los promedios mundiales. Así, esta legislación representa un avance respecto a la situación anterior, siempre y cuando el tiempo estipulado se dedique efectivamente a la enseñanza. De este modo, se establecen condiciones para que pueda darse un cierto proceso de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes. Quedan, desde luego, por definir los criterios básicos para determinar la calidad del uso de dicho tiempo instruccional.

IV. Síntesis y reflexiones finales

Hemos comentado en esta ocasión un capítulo del nuevo instrumento legislativo que regula el sistema educativo nacional, denominado “Del Proceso Educativo”. Al hacerlo, hemos tenido que dispersarnos de la misma manera en que se dispersa el contenido de las diferentes secciones que este capítulo contiene. Hemos visto que dicho capítulo se refiere a muchas cosas, dentro de las cuales quizás la relativa al proceso educativo es la menos importante.

¹⁴ Cf. Lockheed y Vespoor, *op. cit.*, pp. 57-60.

¹⁵ *Ibid.*

Hemos descubierto como innovaciones de esta ley, en relación con la anterior, el hecho de definir la educación de tipo básico. Asimismo, la ley introduce, por vez primera, la educación inicial como uno de los tipos de educación que forma parte del sistema educativo nacional. Al mismo tiempo, la ley define como un tipo de educación (y ya no como una modalidad) a la educación de adultos, e introduce un “subtipo” denominado formación para el trabajo. En el caso de los planes y programas de estudio, la ley introduce, por vez primera, la posibilidad de que los estados elaboren contenidos educativos para la educación básica relacionados con sus propias realidades históricas, geográficas y culturales regionales, si bien éstos deberán ser aprobados por la Secretaría de Educación Pública.

Finalmente, hemos notado que la ley introduce, también por vez primera, una sección destinada a salvaguardar el tiempo efectivo de enseñanza en la educación básica.

Señalamos como avances de esta ley respecto de la anterior: la incorporación de la educación inicial como un tipo de educación dentro de nuestro sistema educativo; la obligatoriedad del Estado de proporcionar educación preescolar a todo aquel que se encuentre entre los 4 y los 5 años de edad y que lo solicita, junto con el hecho de no haber establecido este nivel como obligatorio para la población ni como requisito previo a la primaria; la noción del docente como profesional merecedor de un salario digno; la apertura a la generación de contenidos educativos para la educación básica por parte de las entidades federativas y de los municipios; la incorporación de mecanismos que salvaguarda un tiempo mínimo destinado directamente a las actividades de enseñanza.

Señalamos como aspectos en los que la Ley General de Educación no avanza respecto a la ley anterior: la forma de entender la educación de adultos y la pobreza con la que se concibe el proceso educativo.

Por último, resaltamos los siguientes aspectos en los que la ley adolece de claras deficiencias: 1) la definición (o más bien la ausencia

de definición) de la educación de tipo básico; 2) la forma de incorporación del subtipo educativo denominado de formación para el trabajo; 3) la ausencia de definición del proceso educativo y de los elementos que lo constituyen, con lo cual se presenta una ley hasta cierto punto vacía de contenido y orientaciones pedagógicas.

Como reflexión final respecto de este capítulo de la Ley General de Educación debo señalar que, desde mi punto de vista, éste se ha orientado a normar administrativamente el tránsito hacia la descentralización educativa, entendida muy limitadamente. Con ello, se abandonó la posibilidad de contar con una ley que permita, en lo fundamental, normar el proceso hacia un mejoramiento de la calidad de nuestros servicios educativos de carácter básico y normal. Esto tendrá que ser sustituido, en el corto plazo, mediante otro tipo de instrumentos. En el mediano plazo, sin embargo, se hará necesario, si realmente preocupa el mejoramiento de la calidad educativa, ampliar considerablemente, y en algunos casos modificar sustancialmente, esta Ley General de Educación, al mismo tiempo que relacionar el proceso educativo con una federalización más profunda, que permita llegar a la formulación de proyectos institucionales en cada establecimiento educativo. Esto supone una descentralización real, que trascienda de los estados a los municipios, a las localidades y a los centros escolares.