
d o c u m e n t o s

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*

I. Introducción

El desarrollo al que aspiramos los mexicanos entraña fortalecer la soberanía y la presencia de nuestro país en el mundo, una economía nacional en crecimiento y con estabilidad, y una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia. Estos son objetivos que exigen una educación de alta calidad, con carácter nacional y con capacidad institucional que asegure niveles educativos suficientes para toda la población. Asimismo, precisan la reafirmación y el acrecentamiento del compromiso del Estado mexicano con la educación pública. Este documento contiene el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* que suscriben el Gobierno Federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La estrategia de modernización del país y la reforma del Estado requieren que se aceleren los cambios en el orden

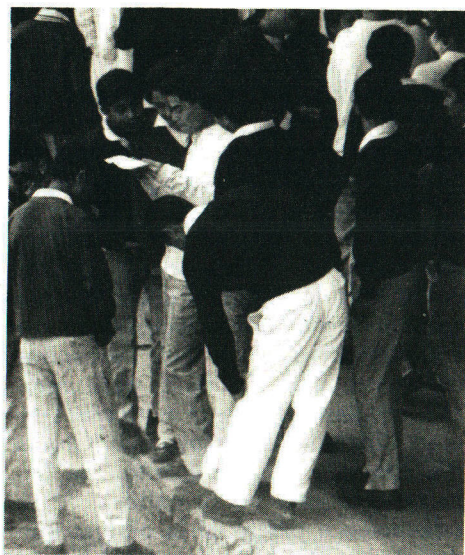
educativo. Al igual que en las otras esferas de la vida nacional, este trabajo implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación. En esta articulación moderna del Estado y la sociedad, los vínculos entre escuela y comunidad adquieren una importancia especial. De acuerdo con el legado de nuestro liberalismo social, la educación debe concebirse como pilar del desarrollo integral del país. El liberalismo social ofrece las pautas de una educación pública de calidad, que prepare a los mexicanos para el desarrollo, la libertad y la justicia. Es indispensable, entonces, consolidar un sistema educativo nacional con responsabilidades afines a nuestro federalismo, con contenidos educativos pertinentes a la formación de mejores ciudadanos. La modernización hace necesario transformar la estructura, consolidar la planta física y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa. Es indispensable propiciar las condiciones para un acercamiento provechoso entre los gobiernos locales, la escuela y la vida comunitaria que la rodea. En esta tarea habrán de desempeñar un papel esencial tanto los maestros y su organización gre-

* Suscrito el 18 de mayo de 1992 por el Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, los gobernadores de las 31 entidades federativas, la Secretaría General del SNTE, Profra. Elba Esther Gordillo y como testigo de honor, el Presidente, Carlos Salinas de Gortari.

mial, como los padres de familia.

El Gobierno Federal, los gobiernos estatales, el magisterio nacional y la sociedad se proponen transformar el sistema de educación básica -preescolar, primaria y secundaria- con el propósito de asegurar a los niños y jóvenes una educación que les forme como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcione conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que ensanche las oportunidades de movilidad social y promoción económica de los individuos, y que, en general, eleve los niveles de calidad de vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto.

Este *Acuerdo Nacional* se concentra en la educación básica. Esta comprende los ciclos fundamentales en la instrucción y formación de los educandos, preparatorios para acceder a ciclos medios y superiores. En ellos se imparte el conjunto de conocimientos esenciales que todo ciudadano debe recibir. A las consideraciones, medidas y programas que contiene este *Acuerdo* se ha añadido la educación normal porque es la que capacita y forma el personal docente de los ciclos de educación básica. La evidencia histórica y las experiencias recientes demuestran que la correlación entre una educación básica de calidad y la posibilidad de desarrollo es muy fuerte. La educación básica impulsa la capacidad productiva de una sociedad y mejora sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas, puesto que contribuye decisivamente a fortalecer la unidad nacional y a consolidar la cohesión social, a promover una más equitativa distribución del ingreso, a fomentar hábitos más racionales de consumo, a enaltecer el respeto a los derechos humanos, en particular el aprecio a la posición de la mujer y de los niños en la comunidad, y a facilitar la adapta-



ción social al cambio tecnológico. Además, una buena educación básica genera niveles más altos de empleo bien remunerado, una mayor productividad agrícola e industrial, y mejores condiciones generales de alimentación y de salud, y actitudes cívicas más positivas y solidarias.

El *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* recoge el compromiso del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales de la República y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, de unirse en un gran esfuerzo que extienda la cobertura de los servicios educativos y eleve la calidad de la educación a través de una estrategia que atiende a la herencia educativa del México del siglo veinte, que pondera con realismo los retos actuales de la educación, que compromete recursos presupuestales crecientes para la educación pública, y que se propone la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial.

II. Antecedentes

La educación es ámbito decisivo para el futuro de la Nación. La acción educativa del gobierno y de la sociedad es una de nuestras grandes prioridades. Existe un claro consenso acerca de la necesidad de transformar el sistema educativo. Ese reclamo social, extendido tanto en la geografía del país como entre los sectores de la sociedad, es por una educación de calidad. La aspiración es esencial, además, para cumplir cabalmente con el Artículo Tercero Constitucional cuyo mandato es por una cobertura suficiente, una mejoría constante en la calidad de la educación a partir de la obligatoriedad de la primaria, el carácter laico y gratuito de la que imparte el Estado, su dimensión nacional y su sustento en el progreso científico.

La vocación educativa de México ha significado una preocupación nacional, permanente y prioritaria desde la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública. Detrás de las demandas enarboladas en 1910 por democracia, igualdad y justicia, estuvo siempre el anhelo de oportunidades educativas. La estrategia en los primeros años de vida de la Secretaría de Educación Pública fue multiplicar escuelas, obtener un amplio concurso colectivo en las tareas educativas prioritarias, articular el esfuerzo de los estados y los municipios; en una palabra, diseñar una educación pública nacional.

En el lapso de siete décadas prácticamente se generalizó el ingreso de la educación primaria, se realizaron verdaderas cruzadas de alfabetización que llevaron las primeras letras a casi todos los rincones del país, se construyeron decenas de miles de escuelas, se crearon los

libros de texto gratuito, se amplió la educación secundaria y fueron establecidos centros de educación básica para adultos. También en ese periodo se multiplicó el número de facultades y centros de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México, se abrieron universidades en todas las entidades de la República, y se inició el desarrollo de la educación tecnológica con la fundación del Instituto Politécnico Nacional. A lo largo y ancho del país han proliferado museos, salas de conciertos, galerías, teatros, casas de cultura, bibliotecas públicas e instalaciones deportivas.

Cada generación ha impreso a la tarea educativa el sello justo de su tiempo. De ahí que, con razón, hablemos de una auténtica hazaña educativa en el siglo veinte mexicano. Desde 1921, la educación pública ha sido fundamental en la construcción del país que hoy es México.

Las cifras de esta hazaña son impresionantes. De 1921 a la fecha se ha logrado un avance notable en la cobertura: la escolaridad promedio pasó de un grado a más de seis, el índice de analfabetos se redujo del 68 al 12.4 por ciento, uno de cada tres mexicanos está en la escuela y dos de cada tres niños tienen acceso a la enseñanza preescolar, la atención a la demanda en la primaria es de alrededor del 90 por ciento y cuatro de cada cinco egresados tienen acceso a la enseñanza secundaria. Se ha establecido una compleja red de modalidades y planteles en todos los niveles. En educación primaria están inscritos más de 14 millones de niños, y en secundaria más de 4 millones. Tan sólo en los diecinueve años de vigencia de la actual Ley Federal de Educación, el número de alumnos pasó de 13.7 a casi 26 millones; el de maestros de 419 mil a poco más de un millón 100 mil, y el

de planteles de 61 mil a más de 165 mil.

En esta hazaña educativa corresponde un mérito sobresaliente al magisterio nacional. Los maestros mexicanos del siglo veinte han dejado constancia de su dedicación, sus conocimientos y la nobleza de su labor. El maestro ha sido -y deberá seguir siendo- el protagonista de la obra educativa del México moderno.

III. Los retos actuales de la educación

El gran esfuerzo educativo mexicano ha mostrado que es capaz de contender con los problemas de cobertura de la educación básica, incluso ante una demanda enormemente acrecentada por la dinámica demográfica. Sin embargo, con miras al nuevo milenio y ante los desafíos del mundo en que vivirán nuestros hijos, es preciso reconocer las limitaciones que está mostrando hoy el sistema educativo nacional.

No obstante los avances, el reto de la cobertura educativa subsiste. Los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, relativos al año de 1990, permiten apreciar limitaciones muy serias de la cobertura educacional en lo que se refiere a alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio, y esto acentuado con disparidades regionales muy marcadas.

La calidad de la educación básica es deficiente en que, por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país.

Muchas de las grandes tareas educativas de las generaciones de este siglo implicaron una concentración -y hasta

una centralización- de esfuerzos. Hoy, el esquema fuertemente concentrado no corresponde con los imperativos de modernización. Debe cambiar, por lo tanto, para atender con eficacia las nuevas exigencias del desarrollo nacional. El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas. Se ha distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites. La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad. En la práctica, prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de Gobierno Federal, estatal y municipal. En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado hace ya 70 años.

Sin embargo, sería erróneo atribuir la totalidad de los problemas del sistema



Foto: Ricardo Domínguez

educativo a la centralización. No debemos ignorar que, por razones muy diversas, durante varios años y hasta antes del inicio de la actual Administración, las condiciones financieras del país causaron una prolongada escasez de recursos que limitó el quehacer educativo y erosionó los incentivos y la capacidad de motivar al magisterio nacional.

Para atender los retos educativos, es importante distinguir dos campos de acción: por una parte, aquél que, pese a ser ajeno al sistema educativo, incide fuertemente en su desempeño, y es el que comprende factores inherentes al desarrollo general del país que suelen contribuir a la eficacia del proceso educativo y que, a la vez, son influidos por él. Entre ellos destacan el nivel y el crecimiento del ingreso *per capita*, la distribución del ingreso nacional, el acceso a servicios básicos como salud, vivienda, energía eléctrica, agua potable, y la calidad de la alimentación de niños y jóvenes. Por ello, toda la política económica y social del Estado mexicano tiene que estar llamada a colaborar decisivamente en el mejoramiento de la educación pública. El otro campo incluye los factores propiamente del sistema educativo, que son a los que se refiere este *Acuerdo Nacional*.

Las tareas educativas que debemos acometer demandan, en primer término, el sostenimiento de la política que, en años recientes, ha significado la asignación de recursos crecientes al sector de educación. Durante los primeros cuatro años de la presente Administración, el gasto en educación del Gobierno Federal se habrá incrementado en más del 70 por ciento, en términos reales. Algo semejante ha ocurrido con el gasto de los gobiernos estatales. La expansión del gasto público en la educación habrá de proseguir durante muchos años, hasta que se logre



Foto: Ricardo Domínguez

contar con el sistema educativo que demanda el desarrollo nacional. En este sentido, una política fundamental para lograr la modernización de la educación básica es el compromiso de los gobiernos federal y estatales de continuar incrementando, a tasas considerablemente superiores a las del crecimiento del producto interno bruto, su gasto en educación.

Si bien el aumento en los recursos es una condición necesaria para elevar la calidad del sistema educativo, no es, por sí mismo, condición suficiente. En efecto, una mayor disponibilidad de recursos significa la ampliación de la cobertura educativa, pero no implica necesariamente el mejoramiento en la calidad de la educación; incluso, su efecto en la cobertura puede ser insatisfactorio si los recursos se vierten a través de un sistema que los utilice inadecuadamente. Por ello, es indispensable que el aumento de recursos previstos para los próximos

años, vaya acompañado de la aplicación de estrategias que tengan efectos favorables en los otros puntos neurálgicos del sistema educativo. Entre éstos, hay dos que, con base en la experiencia de México y otros países, revisten una enorme importancia para la calidad educativa, y que por tanto deben recibir atención prioritaria. Ellos son: los contenidos y materiales educativos, y la motivación y preparación del magisterio.

También es de gran importancia rectificar la tendencia manifiesta en los últimos años a reducir el número de días efectivos de clases en el año escolar. Como primer paso, a partir del próximo ciclo escolar se procurará un incremento equivalente por lo menos al diez por ciento en los días escolares efectivos, lo que puede lograrse evitando días sin clase distintos a los que fija el calendario escolar oficial.

Pero más recursos, más días efectivos de clase, programas idóneos, mejores libros de texto y maestros adecuadamente estimulados, podrían tener efectos imperceptibles en la cobertura y calidad educativa, si no se dan a través de un sistema que supere los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva que aquejan al sistema educativo nacional. Por eso es importante que la otra línea fundamental de la estrategia sea la reorganización del sistema educativo.

Por lo anterior, este *Acuerdo Nacional* entraña, en primer lugar, el compromiso de reconocer en la educación uno de los campos decisivos para el porvenir de la Nación, así como reiterar la vigencia del concepto de educación nacional, labrado en el curso de nuestra historia, y del ejercicio de las facultades y atribuciones que competen a la Secretaría de Educación Pública para hacerlo efectivo. Dicho compromiso se expresa en continuar

otorgándole a la educación la más alta prioridad en la asignación del gasto público. Se asume también el compromiso de atender, con sustento en una creciente canalización de recursos públicos, tres líneas fundamentales de estrategia para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial.

Este *Acuerdo Nacional* está inspirado por el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública, pero los programas y acciones que aquí se formulan tendrán también el efecto de promover y mejorar la calidad de la educación que, con apego a las disposiciones vigentes, imparten los particulares. En efecto, del *Acuerdo* se derivarán planes y programas de estudio tendientes a una mayor calidad y, a través de mejores escuelas públicas, se establecerán referentes de una mayor jerarquía y competitividad educativa para la escuela privada.

IV. La reorganización del sistema educativo

Para llevar a cabo la reorganización del sistema educativo es indispensable consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación.

Federalismo educativo

Desde el Constituyente de 1824, y en afinidad con los postulados del liberalismo, el régimen federal ha sido la organización política natural de nuestro país para lograr, en la rica diversidad de sus regiones, la unidad nacional. Esta organización fue ratificada y enriquecida por



Foto: Ricardo Domínguez

la Constitución Política de 1917. En el siglo veinte el sistema federalista ha sido el medio para conjuntar objetivos, aglutinar fuerzas y cohesionar labores. En razón de estas virtudes políticas, recurrimos al federalismo para articular el esfuerzo y la responsabilidad de cada entidad federativa, de cada municipio y del Gobierno Federal, en nuestro propósito de alcanzar una educación básica de calidad.

Al igual que en tantos otros aspectos del proceso de modernización que recientemente hemos emprendido los mexicanos, gobierno y sociedad buscamos afianzar la plena vigencia del espíritu y la norma constitucional. La Constitución dispone que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios. En cumplimiento de ese precepto constitucional, el Congre-

so de la Unión expidió, entre otras, la Ley Federal de Educación. En este marco jurídico expresamente se señala que la prestación de servicios educativos es una de las actividades de la función educativa en la que hay concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios. Consecuentemente se dispone que la Federación podrá celebrar con los estados y los municipios convenios para coordinar o unificar dichos servicios. Este *Acuerdo Nacional* fortalece la observancia del régimen legal existente ajustándose a la concurrencia de atribuciones previstas.

A fin de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución General de la República y por la Ley Federal de Educación, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas de la República celebran en esta misma fecha convenios para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal.

De conformidad con dichos convenios y a partir de ahora, corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el estado respectivo, hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

La transferencia referida no implica de modo alguno la desatención de la educación pública por parte del Gobierno Federal. El Ejecutivo Federal vigilará en toda la República el cumplimiento del Artículo Tercero Constitucional, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias; asegurará el carácter nacional de la educación y, en general, ejercerá las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables. Es importante destacar que el carácter nacional de la educación se asegura principalmente a través de una normatividad que sea observada y aplicada de manera efectiva en todo el territorio del país. En tal virtud, el Ejecutivo Federal promoverá y programará la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formulará para toda la República los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y

normal, autorizará el uso de material educativo para los niveles de educación citados, mantendrá actualizados y elaborará los libros de texto gratuitos para la educación primaria, propiciará el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas, concertará con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dará atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos, establecerá procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, promoverá los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante perfeccionamiento, y fomentará permanentemente la investigación que permita la innovación educativa.

La autoridad educativa nacional se fortalecerá ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones que nuestros ordenamientos y tradiciones asignan al Gobierno Federal. Así, dicha autoridad velará porque se destinen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas. De igual modo, la autoridad nacional seguirá diseñando y ejecutando programas especiales que permitan elevar los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o en aquellas cuya situación educativa es crítica. Se hará un esfuerzo significativo en programas que mejoren la eficiencia terminal de la educación primaria y reduzcan el analfabetismo en las zonas y entre los grupos de mayor atraso educativo. A fin de ejercer mejor su función compensatoria, el Gobierno Federal conservará la dirección y operación de los programas más estrechamente vinculados a ella.

El Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal se encuentre en condiciones de elevar la calidad y cober-

tura del servicio de educación a su cargo, de hacerse cargo de la dirección de los planteles que recibe, de fortalecer el sistema educativo de la entidad federativa, y cumplir con los otros compromisos que adquiere en este *Acuerdo Nacional*. Asimismo, convendrá con aquellos gobiernos estatales que hasta ahora han aportado recursos modestos a la educación, en que incrementen su gasto educativo a fin de que guarden una situación más equitativa respecto a los estados que, teniendo un nivel similar de desarrollo, ya dedican una proporción más significativa de sus presupuestos a la educación.

Cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal. Asimismo, los gobiernos estatales, por conducto de su autoridad competente, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores antes mencionados. Los gobiernos estatales garantizan que los citados derechos laborales serán plenamente respetados. Por su parte, el Ejecutivo Federal queda obligado con la responsabilidad solidaria en los términos de ley. De igual modo, las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estatales, permanecerán vigentes y no sufrirán modificación alguna en perjuicio de ellos.

Los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades

administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal.

Al convenirse la transferencia aludida, el Gobierno Federal no se desprende de ninguna de las responsabilidades que, conforme a la Ley, están a su cargo. Por el contrario, mediante este *Acuerdo Nacional* se facilita el cabal cumplimiento de dichas responsabilidades y quedan establecidas las condiciones para cumplir con otras, así como para ejercer de mejor manera sus facultades exclusivas. En observancia del artículo 30 de la Ley Federal de Educación, la Secretaría de Educación Pública continuará a cargo de la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal. Corresponde, por tanto, a dicha Secretaría ejecutar en el Distrito Federal las acciones convenidas en este *Acuerdo*.

En lo que concierne a lo estados, no adquieren nuevas funciones que actualmente no tengan conforme a la Ley. La transferencia convenida propiciará que realicen actividades de la función educa-



Foto: Ricardo Domínguez

tiva que la Ley señala como concurrentes y que hasta ahora, en algunos casos, no han realizado por falta de una delimitación precisa de responsabilidades. Asimismo, será responsabilidad del gobierno estatal proponer a la Secretaría de Educación Pública el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión en los planes de estudio. Los aspectos regionales de los contenidos educativos deberán asegurar que los estudiantes adquieran un mejor conocimiento de la historia y geografía, la diversidad ecológica, las costumbres y tradiciones del estado correspondiente. Al igual que en el caso del Gobierno Federal, todas las responsabilidades que el *Acuerdo Nacional* y los respectivos convenios asignan a cargo de los estados, tienen fundamento en artículos de la Ley. Al aprovechar nuestra organización federalista para una plena concurrencia de los niveles de gobierno en el esfuerzo educativo, se fijan condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios -base de la organización política de la Nación-. Con ello se logrará animar un más amplio concurso comunitario en la escuela, ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación, y responder consensualmente a los problemas y necesidades más inmediatos de la escuela. De ahí que, en los términos de este *Acuerdo Nacional*, se conviene en involucrar a los municipios en las tareas educativas del futuro y en promover la creación de concejos municipales de educación, a fin de que exista un órgano que apoye y fomente de manera eficaz la educación en cada localidad. Los gobiernos estatales harán lo conducente para que, cada vez en mayor grado, los municipios estén directamente encargados de dar mantenimiento y equipamiento a las escuelas sirviéndose de los recursos

que, al efecto, reciban del gobierno estatal y atendiendo a las recomendaciones de dichos concejos municipales.

La nueva participación social

Un federalismo educativo fortalecido y una apropiada participación social generarán un nuevo sistema que impulsará decisivamente la calidad de la educación. La magnitud y la trascendencia de la obra educativa que reclama el futuro de México entraña la participación de cuantos intervienen en los procesos educativos: los maestros, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares y las autoridades de las distintas esferas de gobierno.

Existe amplia constancia de que es aconsejable propiciar un mayor equilibrio en la participación de los diversos actores del quehacer educativo. Cada comunidad, y la sociedad en su conjunto, deben participar en forma activa y creadora en lo que concierne a la educación y, particularmente, en el sistema educativo del país. Para lograr este propósito, es indispensable fortalecer la capacidad de organización y la participación en la base del sistema -la escuela misma-, de los maestros, los padres de familia y los alumnos.

Articular una vinculación más estrecha entre el sistema educativo y la comunidad ofrece indudables ventajas. En primer lugar, la participación de la comunidad en las tareas educativas permitirá desplegar la energía social para un decidido enriquecimiento de la educación. En segundo lugar, eliminará la intermediación burocrática entre todos los actores del proceso educativo; esto es, redundará en una comunicación más directa y fluida entre alumno, maestro, escuela y comunidad.

En los términos que fija la Ley Federal de Educación, y salvaguardando los contenidos y los aspectos técnicos del proceso educativo, es conveniente estimular la participación individual y colectiva de los padres de familia. Así podremos lograr mejores resultados educativos, una mejor comprensión y un respaldo más efectivo de los padres hacia la labor del maestro y la escuela, la detección y solución de problemas especiales derivados de la asistencia, aprendizajes atípicos, problemas de salud, etcétera. Al contribuir más los padres de familia en el aprendizaje de sus hijos y en algunos asuntos no técnicos de la vida escolar, se tiende una red social de interés, motivación y participación propositiva en torno al proceso educativo de los hijos. Esa red redundará en un mejor aprovechamiento escolar de los alumnos y en el fortalecimiento del carácter integral de la educación.

Por último, al impulsar la participación social en el quehacer educativo se propicia una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su mobiliario, el material didáctico de que disponen sus maestros, y el cumplimiento de los planes y programas de estudio. De hecho, una mayor cercanía de la comunidad con la escuela fomenta formas de apoyo horizontal entre las familias que coadyuva a reducir los índices de reprobación y deserción de los niños de la propia comunidad, del barrio o del poblado. En este sentido, una más amplia participación social en la educación generará niveles más altos de información acerca del quehacer educativo, avivará el interés familiar y comunitario por el desempeño escolar, y se traducirá en una verdadera contraloría social -no coercitiva, sino persuasiva y propositiva- de la educación.

En consecuencia, mediante este



Foto: Ricardo Domínguez

Acuerdo Nacional se comprometen las voluntades de los signatarios así como de sus representados, para fortalecer los ámbitos y niveles de participación de la comunidad en las labores cotidianas de educación y en la reorganización del sistema escolar. Este sistema habrá de poseer una estructura que parta de la escuela, el espacio de interacción cotidiana del maestro, el alumno y los padres de familia, y se extienda a la comunidad municipal primero, hacia la entidad federativa después, y por último, al conjunto de la Federación. La nueva estructura organizativa implica el cumplimiento de responsabilidades, el uso de recursos, la correspondencia con los niveles de gobierno emanados del régimen federal, y la creación de figuras colegiadas -consejos escolares, municipales y estatales- en la que estén representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad. Implica también funciones de gestión ante otras autoridades, colabora-

ción y apoyo. En ningún caso, dichos cuerpos colegiados duplicarán o invadirán las atribuciones que correspondan a los consejos técnicos, que por Ley deben existir en las escuelas y que serán fortalecidos a partir de este *Acuerdo*.

V. Reformulación de los contenidos y materiales educativos

Los planes y programas de estudio de los ciclos que corresponden a la educación básica, tienen ya casi veinte años de haber entrado en vigor y, durante ese lapso, han sido sometidos sólo a reformas esporádicas y fragmentarias. Dichos planes y programas fueron resultado de un esfuerzo muy meritorio y, en muchos aspectos, ciertamente exitosos. Sin embargo, hoy muestran deficiencias que han sido señaladas por maestros, padres de familia, miembros de la comunidad científica, la Secretaría de Educación Pública, así como por los estudios y propuestas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Para atender la exigencia generalizada de mayor calidad, es preciso definir con claridad lo que, en el mundo de hoy y ante los retos del porvenir, constituye una educación básica de calidad, a fin de formular una política educativa y determinar las acciones del gobierno y la sociedad que permitan alcanzar nuestros objetivos. En este sentido, existe un amplio consenso acerca de que es aconsejable concentrar el plan de estudios de la educación primaria en aquellos conocimientos verdaderamente esenciales.

El fundamento de la educación básica está constituido por la lectura, la escritura y las matemáticas, habilidades que, asimiladas elemental pero firmemente, permiten seguir aprendiendo durante toda la vida y dan al hombre los soportes

racionales para la reflexión. En un segundo plano, todo niño debe adquirir un conocimiento suficiente de las dimensiones naturales y sociales del medio en que habrá de vivir así como de su persona. En ello, destacan por su importancia, la salud, la nutrición, la protección del medio ambiente y nociones sobre distintas formas de trabajo. Asimismo, es preciso que el educando comience a comprender los principios éticos y las aptitudes que lo preparan para una participación creativa y constructiva en la sociedad moderna. Esto supone conocer las características de la identidad nacional y el alcance de los derechos y obligaciones del individuo, así como una primera información sobre la organización política y las instituciones del país. Una educación básica procura, también, un nivel cultural afín a nuestra civilización y a la historia nacional, y forma la personalidad fundándola en valores como la honradez, el respeto, la confianza y la solidaridad, que son indispensables para una convivencia pacífica, democrática y productiva.

Estos criterios normarán una reforma integral de los contenidos y materiales educativos que habrá de traducirse en la renovación total de programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994. La implantación de esta reforma culminará hasta septiembre de 1993 por diversas razones, como por ejemplo que prácticamente la totalidad de los libros de texto gratuito para el año lectivo 1992-1993 se hallaban impresos desde inicios del presente año.

En la educación preescolar sí es posible implantar una reforma casi completa desde el próximo año escolar. De conformidad con los resultados de un diagnóstico pertinente, de la consulta nacional y las opiniones del magisterio, se ha diseñado un nuevo programa cuyas caracte-

rísticas se pueden resumir en que ofrece una mejor articulación con los ciclos subsecuentes, toma en cuenta la idiosincracia del niño mexicano, considera tanto las necesidades nacionales como las particulares de cada región y organiza mejor los contenidos para un avance gradual y sistemático en el conocimiento, y aprovecha la participación de los padres de familia y la comunidad en la educación. La aplicación del programa comprende acciones de capacitación en las entidades federativas, distribución de materiales de apoyo para los niños, maestros, directivos y padres de familia, y la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento y evaluación de la práctica docente y el desempeño educativo en los jardines de niños.

En cuanto a la primaria y la secundaria, la mejora de su calidad no puede esperar a la reforma integral. Existe la urgencia compartida por gobierno, maestros, padres de familia y la sociedad en su conjunto, de actuar con celeridad para obtener resultados satisfactorios lo antes posible. No se trata de ensayar políticas apuradas o de llevar a cabo acciones precipitadas. Se trata de emprender programas y acciones que, con realismo y sencillez pero con claridad de objetivos, comiencen a atender con eficacia aquellos problemas que más obstruyen la calidad de la educación. La obtención de buenos resultados en tales programas y acciones permitirá avanzar con rapidez y comprobar la pertinencia de la estrategia adoptada, redundará en una creciente confianza y será un estímulo para una mayor participación social. Los programas de aplicación inmediata se han denominado *Programas Emergentes* que, en ejercicio de sus facultades normativas nacionales, serán diseñados y coordinados por la Secretaría de Educación Pública para ser aplicados por los gobiernos

estatales. Con esto se dará un ímpetu inicial al propósito de fortalecer el nuevo federalismo educativo.

Para la primaria, se aplicará un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, cuyos objetivos específicos son: (1) Fortalecer en los seis grados el aprendizaje y el ejercicio asiduo de la lectura, la escritura y la expresión oral. Se hará énfasis en los usos del lenguaje y la lectura y se abandonará el enfoque de la lingüística estructural, vigente desde principios de los años setenta. (2) Reforzar a lo largo del ciclo el aprendizaje de las matemáticas, subrayando el desarrollo de la capacidad para relacionar y calcular las cantidades con precisión, y fortalecer el conocimiento de la geometría y la habilidad para plantear claramente problemas y resolverlos. En la enseñanza de la materia se desechará el enfoque de la lógica matemática, también introducido hace casi 20 años. (3) Restablecer en la primaria el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo, en lugar del área de ciencias sociales. (4) Reforzar el aprendizaje de aquellos contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, y acentuar una formación que inculque la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Al no ser posible en el corto plazo la sustitución generalizada de los libros de texto ya producidos, la estrategia para cumplir los objetivos señalados consistirá en canalizar la mayor parte del esfuerzo hacia la formación y orientación de los maestros. La Secretaría de Educación Pública producirá y distribuirá por conducto de los gobiernos estatales, guías de trabajo para cada una de las materias y grados a que se refiere este *Programa Emergente*. El propósito de estas guías es sugerir al maestro una selección de temas



Foto: Ricardo Domínguez

de enseñanza que subraye los contenidos básicos, secuencias temáticas más adecuadas y, en algunos casos, la supresión de cuestiones que se juzgan poco pertinentes o que rebasan el nivel de desarrollo de los niños. Esta estrategia se realizará utilizando los actuales libros de texto gratuito que se distribuirán a los niños como se ha venido haciendo, pero que serán empleados con un manejo y una selección temática diferentes. Junto con esa propuesta temática, se presentarán al maestro sugerencias de actividades y estrategias didácticas que diversifiquen sus posibilidades en relación con los temas más importantes. Estas guías no serán un conjunto de instrucciones rígidas, uniformes y exhaustivas, pues está demostrado que ese tipo de material es inconveniente y poco útil. Las guías pretenden orientar y sugerir, en el marco de lineamientos claros, y cada maestro las adaptará a su estilo de trabajo y a las condiciones de sus alumnos y de su escuela. Además, la Secretaría de Educación Pública entregará

a los maestros, por conducto de las autoridades locales, libros y otros materiales de la más alta calidad que amplíen su información sobre cuestiones básicas, en especial las que tienen ahora un mayor peso o un nuevo enfoque en el plan de estudios.

En el caso de la historia, se ha estimado conveniente subsanar el insuficiente conocimiento de historia nacional de los alumnos, impartiendo durante el próximo año lectivo cursos de historia de México para los grados 4o., 5o. y 6o. Por tanto, se ha considerado indispensable preparar y distribuir, ya para el año escolar 1992-1993, dos nuevos libros de Historia de México, uno para el 4o. grado y otro para los grados 5o. y 6o., en virtud de que los libros de texto de ciencias sociales hasta ahora vigentes son inadecuados para el logro de los propósitos que se procuran. Para la redacción de estos libros se ha obtenido la colaboración de distinguidos historiadores del país quienes, junto con un equipo de

maestros y diseñadores, trabajan en una obra de alta calidad científica, pedagógica y editorial. Esta iniciativa exigirá la edición y distribución gratuita de seis millones de volúmenes adicionales.

En el marco de este *Acuerdo*, es muy satisfactorio informar que el Presidente de la República ha instruido a la Secretaría de Educación Pública para que declare el ciclo escolar 1992-1993, *Año para el Estudio de la Historia de México*.

El Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos confirmará la vigencia social y educativa del libro de texto gratuito para la educación primaria. Además, en colaboración con los gobiernos de las entidades federativas se realizará un esfuerzo especial para mejorar la oportunidad y eficiencia con que se distribuyen los libros de texto gratuito a las escuelas.

En lo que se refiere al ciclo de la secundaria, y en respuesta al amplio consenso de maestros, especialistas y padres de familia, a partir del próximo año escolar y comenzando con el primero de secundaria, se reimplantará en todas las escuelas del país el programa por asignaturas, sustituyendo al programa por áreas establecido hace casi dos décadas. Se reforzará marcadamente la enseñanza de la lengua española y las matemáticas, aumentando a cinco horas semanales la impartición de clases de ambas materias en vez de las tres horas, hasta hace poco previstas. En la secundaria también se restablecerá el estudio sistemático de la historia, tanto universal como de México, la geografía y el civismo. Conviene precisar que en respaldo a esta reforma, la industria editorial elabora ya los libros de texto, basados en el nuevo programa diseñado para este ciclo.

VI. Revaloración de la función magisterial

El protagonista de la transformación educativa de México debe ser el maestro. Es el maestro quien transmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de superación personal. Es él quien mejor conoce las virtudes y debilidades del sistema educativo. Sin su compromiso decidido, cualquier intento de reforma se vería frustrado. Por ello, uno de los objetivos centrales de la transformación educativa es revalorar la función del maestro.

El maestro debe ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo y la nueva participación social en la educación. La revaloración de la función magisterial comprende seis aspectos principales: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.



Foto: Ricardo Domínguez

Formación del maestro

La reorganización del sistema educativo permitirá a los maestros una mayor vinculación con la comunidad, con la escuela y con los alumnos. En virtud de que, en los términos de este *Acuerdo Nacional*, todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasan a ser de jurisdicción estatal, los gobiernos de las entidades federativas asumirán la responsabilidad de integrar un sistema, por cada estado, para la formación del maestro. En uso de sus atribuciones en materia de normatividad, el Gobierno Federal expedirá los lineamientos conducentes. De este modo, en cada entidad federativa se establecerá un sistema estatal para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación. En este sentido, la integración de este sistema fortalecerá los recursos educativos que se destinan a la formación del magisterio, en particular, la dotación de material y equipo -hasta ahora sumamente escaso- y la disponibilidad de mayor atención del personal docente. Así, habrán de mejorarse bibliotecas, laboratorios e instalaciones para observación y prácticas.

En el caso de la formación profesional inicial, se diseñará un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria. De esta manera, el maestro tendrá las bases pedagógicas suficientes para ser flexible y apto ante los cambios de su mercado de trabajo y, a la vez, capaz de adquirir la profundización necesaria en el área de su interés principal. Asimismo, habrá una reforma curricular a fin de evitar la enorme dispersión de los actuales planes de estudio y, en cambio, capacitar al maestro en el dominio de los

contenidos básicos. Con ello se orientará a los maestros hacia el aprendizaje continuo e independiente y hacia una intensa observación y práctica en el salón de clase. En un plazo razonable, y al cabo de un proceso en el que participe el magisterio nacional, el Gobierno Federal expedirá los lineamientos necesarios para reformar la educación normal del país. Dicha reforma deberá comprender la simplificación de los requisitos y la reducción de plazos de estudio para la carrera normal.

Actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio

Es preciso llevar a cabo un esfuerzo especial para motivar al maestro a lograr una actualización permanente y dotarlo de las condiciones adecuadas que requiere su importante actividad.

En virtud de que apremia la actualización de conocimientos del magisterio nacional, se conviene el establecimiento de un *Programa Emergente de Actualización del Maestro* con miras a fortalecer, en el corto plazo, los conocimientos de los maestros y de coadyuvar así a que desempeñen mejor su función. El objetivo es que antes del próximo ciclo escolar se despliegue un esfuerzo extraordinario para fortalecer su formación. El Gobierno Federal otorgará los lineamientos, materiales, así como el apoyo presupuestal y logístico, para que los gobiernos de los estados emprendan programas emergentes de actualización en sus entidades federativas.

El *Programa Emergente de Actualización* combinará la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio de puntos de vista, y el trabajo individual de los maestros. Una vez elaborados los materiales correspondientes, a partir del mes

de agosto, y en forma escalonada, se impartirán cursos de carácter intensivo destinados tanto a maestros como a directores de escuela y supervisores. En los cursos se utilizarán las guías, los libros y otros materiales correspondientes al *Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos*. Así, el objetivo general de estos cursos será transmitir un conocimiento inicial, suficiente y sólido sobre la reformulación de contenidos y materiales para la educación básica. A partir de esta primera fase, se proseguirá la actualización a través de actividades de concentración, pero, en especial, mediante actividades en los propios planteles y zonas escolares.

El núcleo de la actualización emergente se ubicará en los consejos técnicos de cada escuela e involucrará a los jefes de sector, los inspectores, los directores de las escuelas, los Consejos Técnicos Estatales de la Educación y los consejos técnicos de sector y de zona.

Los cursos en el seno de los consejos técnicos de cada escuela serán complementados con cursos por televisión que familiaricen a directivos y maestros con los programas emergentes. Para ello, se pondrá en operación un sistema de transmisión por televisión, vía satélite, con una red de varios centenares de sedes locales, equipadas para la recepción y grabación de video y radio. Los gobiernos de los estados, con el apoyo económico y logístico federal, habilitarán un cierto número de planteles con antenas parabólicas y aulas con monitores para la recepción de una nueva señal de televisión de la Secretaría de Educación Pública.

Salario profesional

Desde el 1o. de diciembre de 1988 y hasta antes del pasado Día del Maestro,



Foto: Alfredo García

los salarios del magisterio habían recibido importantes incrementos que significaron para el maestro comenzar a recuperar su poder adquisitivo. Aun tomando en consideración que el esfuerzo del pueblo y gobierno de México ha sido enorme, es preciso admitir que lo obtenido es todavía insuficiente para remunerar y motivar adecuadamente a los maestros. En consecuencia, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales convienen en continuar esforzándose para mejorar las percepciones del magisterio. El 15 de mayo pasado, como es habitual en esa fecha, el Gobierno Federal acordó con el SNTE el otorgamiento de un aumento adicional. Con ese importante incremento, se alcanza el intervalo de entre tres y cuatro salarios mínimos, señalado por la propia organización gremial como salario profesional. Con este nuevo esfuerzo que hace que en la actual Administración se haya acumulado un incremento muy sustancial- el salario de la plaza inicial, que es el más bajo del escalafón docente y que en diciembre de 1988 equi-

valía a 1.5 salarios mínimos, superará el equivalente a tres salarios mínimos, y la mayoría de los maestros estará percibiendo un equivalente superior a 3.5 veces el salario mínimo general del país.

Vivienda

De otra parte, a fin de complementar el salario profesional y contribuir a una mejora importante en los niveles de vida de los maestros, se integrará un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio en el que se aprovecharán los mecanismos institucionales de apoyo a la construcción de vivienda y las nuevas oportunidades de financiamiento a que dará lugar el Sistema de Ahorro para el Retiro. Este programa ofrecerá opciones de construcción y crédito, conjuntará los esfuerzos de los diversos organismos de vivienda de la Federación y contará con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de la iniciativa privada.

La carrera magisterial

A fin de dar un impulso decidido al arraigo y motivación del maestro, y en respuesta a la demanda del SNTE, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales adoptarán una medida de especial trascendencia: la creación de la carrera magisterial.

La carrera magisterial dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma, se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de la educación básica.

Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial.

El nuevo aprecio social hacia el maestro

Un sistema educativo de calidad sólo se consolidará creando una nueva institucionalidad que enaltezca el ejercicio y la vocación magisterial. A su vez, una educación de calidad contribuye a valorar mejor la tarea del maestro. El Gobierno Federal y los gobiernos estatales procurarán el reconocimiento nacional al maestro mexicano, instituyendo honores, premios, distinciones y estímulos económicos a su figura y su labor. El Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas, las autoridades municipales y la sociedad en su conjunto seguirán realizando un gran esfuerzo para garantizar que el maestro mexicano disponga de las condiciones materiales que exige el eficaz desempeño de su actividad. El fortalecimiento del federalismo educativo permitirá la adopción de mecanismos complementarios para estimular y premiar al maestro.

Asistimos a un momento decisivo de nuestra historia en el que el cambio es el signo del tiempo. Los mexicanos hemos decidido modernizar nuestro país. La transformación educativa se inscribe en esa estrategia. Con ella daremos respuesta a las necesidades del futuro con el ritmo que demanda el mundo contemporáneo, y aseguraremos una modernización que fortalezca nuestra identidad nacional en el marco de una creciente prosperidad general.