LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO
Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO
Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)

Alberto Arnaut

CIDE

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

379.72
a7447f

Arnaut Salgado, Alberto
La federalización educativa en México : historia del debate sobre la centralización educativa, 1889-1994 / Alberto Arnaut. - - México : El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1998.
352 p. ; 21 cm.

ISBN 968-12-0884-6

1. Educación y estado-México-Historia-Siglo XX. 2. Descentralización en el gobierno-México-Historia-Siglo XX. 3. México-Política educativa -Historia-Siglo XX. 4. Educación pública-México-Historia-Siglo XX.

Portada de María Luisa Martínez Passarge
Fotografía de María Meléndrez

Primera edición, 1998

D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
D.R. © Centro de Investigación y Docencia Económicas
Carretera México-Toluca 3655
Lomas de Santa Fe
01210 México, D.F.
D.R. © Alberto Arnaut

ISBN 968-12-0884-6

Impreso en México

ÍNDICE

Agradecimientos 15

Introducción 17

I. Los orígenes de la instrucción pública nacional (de la independencia a la República restaurada)

La enseñanza de las primeras letras como asunto privado 29
La instrucción elemental como asunto público. La Constitución de 1857 35

II. La política centralizadora y la resistencia descentralizada durante el antiguo régimen

Primer debate en torno de la centralización de la enseñanza 56
El normalismo centralizador en los estados y descentralizador en la República 62
La resistencia regional a la organización nacional del magisterio 64
Una secretaría de instrucción que llegue "hasta donde las fronteras de México alcanzan" 77
Una ley y una convocatoria centralizadoras entre el antiguo régimen y la revolución 91

III. La descentralización revolucionaria

Los congresos nacionales de educación primaria 97
Dificultades de la instrucción rudimentaria 113

Convención federalizadora 124
Félix Palavicini: un secretario de instrucción "dispuesto a suicidarse" 132

IV. La centralización posrevolucionaria

La cruzada vasconcelista por la federalización 147
"En la imaginación" tenía el proyecto de ley 151
El debate en la Cámara de Diputados 156
El debate en los congresos nacionales de maestros 163
Los primeros años de la Secretaría de Educación 169

V. Años de incertidumbre

Autocrítica acerba 173
Intento de reconstituir la relación entre la SEP y los estados 176
Los estados encabezados por Veracruz rechazan la federalización de la enseñanza (1929) 183
Evolución del proyecto educativo del Partido Nacional Revolucionario (PNR) 187
Redistribución constitucional de la responsabilidad educativa 190

VI. La gran jornada política y sindical por la federalización en los años de Cárdenas

Los primeros proyectos de federalización del cardenismo 201
Jornada sindical por la federalización 203
La disputa por la federalización entre el sindicato y los gobernadores 211

VII. La centralización por otros medios

La federalización amenazada y defendida 222
Entre la confederación y el sindicato nacional 225
Jaime Torres Bodet 228

La expansión federal y la centralización administrativa y sindical 232
Los primeros signos de preocupación sobre la estructura centralizada 234

VIII. LOS PRIMEROS PROYECTOS DESCONCENTRADORES (1958-1970)

"El retorno maléfico" de Jaime Torres Bodet 245
Primer proyecto de desconcentración 247
Segundo proyecto de desconcentración 255

IX. DE LA DESCONCENTRACIÓN A LA FEDERALIZACIÓN DESCENTRALIZADORA (1970-1995)

La primera desconcentración 265
Entre la desconcentración y la descentralización 266
Federalización 275
Agenda 280
Consideraciones finales 293

APÉNDICE I

Resumen de la propuesta de descentralización educativa presentada por la Academia Mexicana de Educación (AME) a la VIII Asamblea Nacional Plenaria del Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE) (julio de 1969) 299

APÉNDICE II

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (17 de mayo de 1993) 305

I. Introducción 305
II. Antecedentes 307

III. Los retos actuales de la educación 309
IV. Reorganización del sistema educativo 312
V. Reformulación de los contenidos y materiales educativos 319
VI. Revaloración de la función magisterial 323

Bibliografía 333

"La centralización no es mala en sí misma; la unidad de autoridad es indispensable, por civilizadora, en cierto periodo de la evolución de los pueblos, como lo demuestra en todo momento la historia del mundo. La centralización sólo llega a convertirse en obstáculo para el progreso, cuando tiende a deprimir la iniciativa local, cuando esa iniciativa ha llegado a su mayor edad, cuando ya es consciente de sí misma, cuando ya siente su dignidad y se revela su poder precisamente como feliz resultado y en virtud de una buena centralización".

Gregorio Torres Quintero
(1911)

A Manuel Bartlett Díaz

AGRADECIMIENTOS

En cierto sentido, este libro es el resultado de una charla con el profesor Rafael Segovia, a finales de noviembre de 1989, cuando se respiraba en el ambiente la consumación del proyecto de descentralización educativa. En aquella ocasión conversamos sobre los ires y venires de la Secretaría de Educación Pública, y le comenté que me había encontrado algunos documentos sobre el antiguo debate de la federalización educativa; de pronto, el profesor se levantó de su asiento y me dijo: escriba esa historia. Así lo hice. Me encerré en mi cubículo, en El Colegio de México, y un mes después esta historia ya estaba escrita.[1]

Después del profesor Segovia, el primer lector de esta historia fue el licenciado Manuel Bartlett, secretario de Educación Pública de entonces. No me cupo la menor duda de que la había leído, porque el ejemplar que me devolvió, además de que estaba absolutamente subrayado, contenía una serie de observaciones críticas. La dedicatoria es, pues, en reconocimiento a un lector atento, enterado y crítico de mis primeros trabajos sobre el tema. De hecho, este libro fue escrito para ambos, de no ser por ellos quizá todavía no lo tendrían en sus manos.

Más tarde agregué a la versión original otros trabajos sueltos y una serie de reflexiones sobre lo que ocurrió después de 1989. Esto último pude hacerlo, gracias a Carlos Bazdresch, como investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación

[1] Este libro fue uno de varios intentos de escribir una tesis de maestría en Ciencia Política, bajo la dirección de mi maestro Rafael Segovia; otro de ellos, el menos esperado, resultó primero, *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México (1887-1994)*, publicado en 1996 por el CIDE; otro más, *La burocracia educativa y las organizaciones gremiales del magisterio durante el porfiriato y la Revolución Mexicana*, se ha convertido en el punto de partida para la realización de mi tesis de doctorado.

y Docencia Económicas (CIDE). Finalmente pude terminar la versión definitiva, nuevamente en El Colegio de México, gracias a Andrés Lira y Francisco Zapata.

Quiero agradecer a quienes de distintas formas me apoyaron para hacer posible la publicación de este libro: Fernando Escalante, Olac Fuentes, Rogelio Hernández, Jorge Padua y Martí Soler.

También expresaré mi agradecimiento a los amigos que padecieron, como siempre, los primeros avances de este trabajo en interminables conversaciones monotemáticas, así como a quienes leyeron las primeras versiones mecanuscritas de este libro y, además, las difundieron y me alentaron a publicarlo. Entre éstos quiero agradecer especialmente a Gilberto Guevara Niebla y a don Pablo Latapí.

Por último —aunque son los primeros— a mis padres y hermanos, y a mis amores Rosy, María Fernanda, Julia y Alberto Saúl, quienes siempre han estado y han padecido más que nadie en los avatares de mis trabajos. Este libro, además, les debe el que la Navidad de 1989 no haya podido estar con ellos en Todos Santos ni en Tuxtla Gutiérrez.

A todos ellos este libro les debe todo, pero lo que en seguida entrego, por supuesto, lo hago bajo mi exclusiva responsabilidad.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este libro es el de recuperar la historia de un antiguo debate: el de la centralización y la descentralización de la educación básica y normal. Al mismo tiempo nos proponemos analizar la federalización descentralizadora de nuestros días, a la luz de la federalización centralizadora, la desconcentración y la descentralización inconclusa que le antecedieron.

La descentralización —ahora denominada "federalización"— consiste en la transferencia del personal, las escuelas y los recursos de esos servicios educativos, del gobierno federal a los gobiernos de los estados, al mismo tiempo que el gobierno federal conserva y refuerza sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional.[1]

Los fundadores del sistema educativo mexicano siempre sostuvieron la idea de "federalizar" la educación primaria, con el fin de equilibrar —u ocultar— las consecuencias centralizadoras de las políticas de expansión del sistema federal y las iniciativas federales

[1] Hemos dejado fuera dos cosas que lo hubieran enriquecido. Primero, una definición mucho más clara y sistemática de los conceptos de "centralización", "desconcentración", "descentralización", "federalización" y otros con los que se encuentran íntimamente relacionados; para salvar esta deficiencia, remitimos al lector a los trabajos de Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, Editora Nacional, México, 1973, y *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, 1969, así como a la versión kelseniana del derecho administrativo mexicano de Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, Porrúa, 1969. Segundo, el contexto político y administrativo más general de los proyectos y las políticas de desconcentración y descentralización educativa en México; afortunadamente esta deficiencia se puede salvar con creces en lo que corresponde al último medio siglo, remitiendo al lector a dos excelentes libros de María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-1990*, El Colegio de México, 1991, un cuidadoso análisis de las reformas administrativas, su racionalidad técnica y política, así como el contexto político en el que se produjeron durante los años que comprende nuestro trabajo, y *Teoría y práctica de la administración pública en México*, INAP, 1992.

encaminadas a uniformar y absorber los sistemas educativos locales; y sobre todo con la intención de doblegar la oposición de los gobiernos y los educadores de los estados a cualquier proyecto centralizador de la enseñanza.

Más de un siglo después, un proceso de signo contrario, descentralizador, fue denominado con la misma expresión, "federalización". Los signantes del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), que consumó la descentralización en mayo de 1992, usaron la misma expresión, "federalización", con el fin de ocultar o equilibrar un proyecto de descentralización rechazado principalmente por la dirección nacional del SNTE.[2]

El concepto de "federalización" encierra, pues, una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. Federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo.[3] En su ambigüedad estriba su acierto político, y termina

[2] En el texto del ANMEBN no se menciona el concepto de "descentralización" ni el de "federalización", sólo alude a la "reorganización" y a "la transferencia". Sin embargo, los signantes del Acuerdo usaron profusamente en sus discursos y en los medios de difusión el concepto de "federalización" para resumir el proceso mediante el cual se buscaba construir un "nuevo federalismo educativo".

[3] Al inaugurar el Primer Congreso Nacional de Educación Primaria, el 13 de septiembre de 1910, Justo Sierra dijo que "Centralizar la enseñanza no puede ser la frase apropiada a esta idea; federalizarla o, mejor dicho, confederarla, confederar las escuelas, como os estáis confederando en una vasta asociación los maestros primarios; esto acaso respondería a una ingente necesidad nacional. [...] Con el espíritu de buscar unificaciones, pero no uniformidades que harían maléfica vuestra labor". Un año después, el Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria incluyó como el primer punto de su agenda una pregunta sobre la conveniencia de federalizar la enseñanza. La comisión encargada de dictaminar sobre este tema emitió un dictamen interesante, en el que asentaba que, en vista de que el concepto de "federalización" no se encuentra en ninguno de los diccionarios y enciclopedias —de la lengua, jurídicos y pedagógicos— que tuvieron al alcance, acudieron a la opinión individual de algunos delegados y encontraron que "federalización de la enseñanza" tenía principalmente los siguientes dos significados: "Primero: Acción y efecto de someter todo el régimen escolar y educativo de nuestro país a la central y absoluta dirección de los poderes federales legítimamente constituidos de la nación. Segundo: Acción y efecto de formar con los principales elementos directores de la educación pública y privada de los estados, territorios y Distrito Federal, una alianza, una liga (*foedus-eris*, alianza) que asuma la dirección de la educación primaria en México; es decir, una federación nacional y dentro, naturalmente, de nuestro régimen político y del absoluto respeto a nuestras leyes". La Comisión

revelándonos la realidad de un auténtico sistema federal de gobierno: ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del gobierno federal porque entonces no tendríamos estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario. Por las mismas razones, esa ambigüedad refiere lo que debería ser un auténtico sistema educativo federal: un sistema educativo nacional dentro de un régimen federal de gobierno, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno, mediante un sistema de facultades exclusivas y concurrentes entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

El sistema educativo federal mexicano fue imaginado por sus fundadores como un mecanismo que iba a complementar y estimular la iniciativa educativa de los estados y los ayuntamientos. Nunca pensaron que absorbiera, anulara o desestimulara la iniciativa local. Sin embargo, la magnitud del rezago educativo, el tamaño de las tareas que era necesario emprender para resolverlo y la debilidad de la organización local y municipal, obligaron a desarrollar una empresa educativa apoyada principalmente en la acción federal.

La educación popular posrevolucionaria nació y se desarrolló como una obra de emergencia nacional, bajo la dirección de la Secretaría de Educación Pública (SEP), fundada en 1921, con jurisdicción en todo el territorio nacional. Los gobiernos revolucionarios querían saldar, en el menor tiempo posible, la deuda con los campesinos e indígenas del país para integrarlos y convertirlos en agentes activos y en beneficiarios del desarrollo; transmitirles una cultura cívica común y organizarlos como una base de apoyo para el nuevo régimen político en formación.

La SEP comenzó por reabsorber las escuelas municipales del Distrito Federal y después emprendió la ocupación educativa de los estados: primero por sus respectivas periferias, estableciendo escuelas donde no había llegado la educación sostenida por los

---

rechazó el primero de los significados y mostró su simpatía por el segundo de ellos, pero finalmente resolvió "declararse perpleja" y no emitió ninguna opinión concluyente sobre el punto. ("Dictamen sobre el primer tema del Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria, septiembre de 1911".)

gobiernos estatales y los municipios y, después, desde el campo, la presencia educativa federal se expandió hacia los centros urbanos y las capitales de los estados. De ese modo se difundió la educación federal a todas las regiones del país y terminó formándose un vasto sistema educativo nacional con una estructura fuertemente centralizada.

Con el paso del tiempo y en buena medida como resultado de su expansión, el sistema centralizado comenzó a reconocer sus límites y a producir efectos distintos, a veces contrarios, a los de sus propugnadores iniciales. El problema no fue el crecimiento; incluso no hay mayor logro que fundar una escuela donde no la había y la extensa cobertura de la educación básica es uno de los orgullos nacionales. Sin embargo, el tamaño alcanzado por el sistema dentro de una estructura centralizada generó una serie de deformaciones y rigideces.

Algunas veces el imperativo de mejorar la calidad se subordinó al del crecimiento, porque no había mejor servicio que aquel que se ofrecía a quienes no contaban con ninguno, así como porque la ampliación de la cobertura de los servicios educativos —sobre todo la instrucción primaria obligatoria— ha sido uno de los compromisos históricos y constitucionales del Estado mexicano. Otras veces, la expansión provocó la ilusión de flexibilidad de una estructura cada vez más rígida y contribuyó a aplazar las reformas requeridas por el propio sistema educativo para responder con eficiencia y eficacia a la demanda social de una mejor educación.[4] Otro de los resultados no buscados por la expansión centralizada fue el de desestimular la acción educativa de los estados y la participación de la sociedad y las autoridades locales en los procesos educativos. El tamaño y la complejidad también redujeron la capacidad del sistema para autorreformarse y convirtieron a su estructura centraliza-

[4] Esto ocurrió por dos razones principales: la primera, por los beneficios que la expansión trae consigo en el corto plazo para los maestros, el sindicato y la sociedad; y la segunda, porque la expansión, mientras dura, provoca la ilusión de que la SEP ha recuperado flexibilidad y capacidad de acción y de que el problema de gobernabilidad no existe. Mientras tanto los problemas siguen creciendo y después, cuando viene el estancamiento, reaparecen acrecentados y en las coyunturas que es más difícil afrontarlos.

da en una camisa de fuerza que sometió por igual a los directivos y a los maestros.

Esto no significa que la obra educativa bajo el esquema centralizado o de expansión centralizada haya sido un completo fracaso. Por el contrario, en su momento, trajo muchos beneficios para el sistema educativo y para el país: contribuyó con la liberación de la enseñanza y la profesión docente de "la política de campanario", impulsó la reforma de los planes, programas y métodos de enseñanza, llevó la educación a los grupos marginados, mejoró los salarios y las condiciones de trabajo de los maestros, impulsó el cambio social y difundió una cultura cívica básica y uniforme en toda la República. El desarrollo del sistema educativo, además, permitió la liberación de fuerzas productivas, formó ciudadanos en un país "amortizado" en más de la mitad de su población; dio cabida al traslado de recursos del centro y de las regiones ricas a las habitadas por grupos pobres; contribuyó a forjar una nación y preservarla de la amenaza externa y la *balcanización* interna; ilustró a millones de mexicanos; jugó un papel central en la eliminación de cotos, frenos, cacicazgos y atavismos; difundió "la religión cívica de la patria" al margen y contra las otras religiones, la de la Iglesia y las de las etnias; fue fundamental en la organización de los campesinos y en la destrucción de cercos agrarios, conservadores y reaccionarios. Fue crucial en la forja de la unidad donde prevalecía la dispersión, el aislamiento y la discordia. En suma, el sistema educativo nacional ha dado una contribución central en la difusión del comercio material y cultural del país, y la expansión centralizada fue una forma, quizá la mejor, de acelerar la integración nacional.

Desde el porfiriato hasta los cuarenta —con una breve interrupción durante los años revolucionarios— la historia de la educación primaria es, en buena medida, también la de los proyectos de federalización (en su significado centralizador) de la enseñanza. En esos años, diversos proyectos centralizadores fueron debatidos y bloqueados y redefinidos por diversos factores, entre los cuales, fue decisiva la resistencia local a la centralización educativa.

El proyecto federalizador no pudo realizarse en los términos absorbentes propuestos por algunos de los gobiernos federales de esos años. No obstante, la expansión educativa federal terminó

conformando un sistema centralizado mucho más grande y con una cobertura geográfica mayor que la que hubiera derivado de la mera absorción de las escuelas estatales y municipales.

Otra historia comienza en 1958: la de los proyectos de desconcentración y descentralización de la Secretaría de Educación, que fueron bloqueados, redefinidos o interrumpidos por varios factores, entre los que sobresale la oposición del SNTE, uno de los productos de la expansión centralizada del sistema educativo nacional y del sistema político heredado del sexenio cardenista.

A principios de los cincuenta, las altas autoridades educativas señalaban que la SEP se había convertido en un "gigantesco Departamento de Personal"; un inmenso organismo del que ya dependían decenas de miles de empleados, que tenía mucho por hacer para mejorar el sistema educativo nacional, pero que en realidad, podía hacer muy poco.

El crecimiento de la Secretaría no sólo había reducido la capacidad de control y autocorrección administrativa y técnica, sino también la proporción de recursos presupuestales que no estaban atados al gasto corriente de la SEP, sobre todo al pago de los sueldos y honorarios. En otras palabras: el personal se hacía cada vez más numeroso pero, al mismo tiempo y por lo mismo, el control que las autoridades educativas ejercían sobre sus empleados era cada vez más endeble; algo parecido pasaba con el presupuesto: éste era cada vez mayor, pero al mismo tiempo era cada vez menor la libertad que la SEP tenía para disponer del mismo y destinarlo a la expansión y el mejoramiento de los servicios educativos.[5]

A finales de los cincuenta —en pleno conflicto magisterial— se actualizó el otro problema: el de la relación estructural entre la SEP y el SNTE. Las autoridades educativas habían perdido el control sobre los maestros, en beneficio de la creciente influencia sindical. En suma, la SEP afrontaba los problemas derivados de su crecimiento y del fortalecimiento del poderío sindical; se trataba esencialmente de un problema de gobernabilidad, provocado por el

[5] El secretario de Educación, José Ángel Ceniceros, lamentaba además que el crecimiento presupuestal de la Secretaría fuese absorbido casi en su totalidad por la nómina, siendo muy pocos los recursos destinados al mejoramiento de la calidad y a la introducción de nuevos servicios educativos.

tamaño y la complejidad alcanzados del sistema y la consolidación de la influencia sindical sobre los maestros y los cuadros medios de la Secretaría de Educación.

Esos problemas comenzaron a modificar la postura oficial con respecto a la estructura de la Secretaría de Educación. En sus *Memorias*, Jaime Torres Bodet da cuenta de ese viraje:

> En 1921, Vasconcelos pugnó por federalizar la enseñanza. En 1943, imaginé candorosamente que la firme unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización ideada por Vasconcelos. Pero, en 1958, me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, la federalización no era recomendable en los términos concebidos por el autor de *El monismo estético*. Por otra parte, la unificación sindical no parecía favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente de los maestros. Habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas [...] Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores.

No podía haber quedado mejor expresado el cambio en la percepción de las altas autoridades educativas y del gobierno sobre la estructura de la Secretaría de Educación.

En nuestra historia, con distintos énfasis, los centralizadores y descentralizadores —en la misma y distintas épocas— a veces usaron los mismos argumentos en defensa de sus posiciones antagónicas: economías presupuestales, agilidad y eficiencia administrativas, mejoramiento pedagógico, libertad y creatividad de los maestros, integración nacional... Otras veces, la defensa de alguno de los proyectos de centralización nos revelan los argumentos de sus adversarios o, al menos, el pensamiento dominante en cada época y, a veces, los proyectos centralizadores que años después resurgirán como proyectos descentralizadores.

Por otra parte, es notable cómo el debate sobre la centralización/descentralización pasó de una discusión en la que parecía que de la organización de la educación dependía la existencia de un régimen federal o de un régimen centralista de gobierno a otra, en la que el asunto tiende a constreñirse al ámbito estrictamente educativo (la SEP, el SNTE, los maestros) y a olvidar sus implicaciones

políticas de orden más general. Este viraje en el debate nos muestra una de las consecuencias no deseadas de las décadas del crecimiento centralizado: la relativa separación entre "la república educativa" —o "la república magisterial"— y el resto de la república y de la sociedad.[6]

En 1958 apareció el primer proyecto de restructuración de la Secretaría de Educación. Años después, en 1969-1970, encontramos el segundo. Ambos contemplaban dos aspectos básicos: la desconcentración de la SEP y la transformación de los inspectores y directores de Educación en empleados de confianza. La descentralización intentaba resolver los problemas administrativos derivados de la expansión del sistema y buscaba rescatar para las autoridades superiores de la SEP el control sobre el personal, perdido a manos de la representación sindical. Este mismo objetivo perseguía la transformación de los inspectores y directores en empleados de confianza.

Ninguno de los proyectos se realizó, debido a la oposición sindical y, sobre todo, el pronóstico oficial de los probables efectos políticos de la reorganización proyectada. A la cancelación del primer proyecto de desconcentración, también contribuyó el surgimiento del conflicto en torno de la publicación de los libros de texto gratuitos, rechazados por las organizaciones de padres de familia y grupos empresariales en diversas regiones del país.[7] La acometida externa estimuló la cohesión de la Secretaría de Educación y el SNTE para la defensa de la política educativa del régimen.

[6] La centralización permitió al sistema educativo ganar autonomía frente a la inestable política estatal y municipal, bajo la égida del gobierno federal. Con el paso del tiempo, el sistema educativo fue ganando autonomía también frente al propio gobierno federal hasta convertirse en un sistema relativamente cerrado e insensible a la influencia no sólo de los gobiernos, sino también a la de los grupos profesionales y expertos no normalistas, y a la de las propias organizaciones sociales. Por eso no es de extrañar que los sucesivos proyectos de desconcentración y descentralización, hayan suscitado un debate muy localizado en el sector educativo, tanto en cuanto a sus protagonistas como en cuanto a sus implicaciones. Una de las ventajas adicionales del concepto de "federalización" es que insinúa las consecuencias directas e indirectas que la redistribución de las responsabilidades educativas tiene sobre el sistema federal de gobierno.

[7] Soledad Loaeza, *Clases medias y política en México. La querella escolar, 1959-1963*, El Colegio de México, 1981.

La cancelación del proyecto de 1970 se debió, además, a otro factor: el agotamiento del tiempo sexenal. El proyecto de reforma educativa del sexenio fue una de las respuestas al movimiento estudiantil de 1968. Para cuando quedaron integrados los principales documentos rectores de la reforma, la sucesión presidencial de 1970 ya se había venido encima.[8]

Así, en los sesenta se frustraron los proyectos desconcentradores e incluso, por el contrario, se profundizó la centralización educativa, como resultado de uno de los periodos de crecimiento más acelerado del sistema educativo federal.

Después, a partir de los años setenta el gobierno federal emprende una serie de políticas de signo descentralizador. Primero, una desconcentración por servicios muy limitada (1970-1976), que significó la creación de ocho Unidades de Servicios regionales que se encargarían de ofrecer a los maestros y directivos de cada región una serie de servicios administrativos, relacionados principalmente con asuntos laborales. Después, el gobierno federal emprende una desconcentración radical (1976-1982), mediante el establecimiento de delegaciones de la Secretaría de Educación, cuyos titulares dependerían directamente del secretario y, con amplísimas facultades, se harían cargo de la dirección de las múltiples oficinas educativas federales en cada estado de la República. En seguida, el gobierno plantea un proyecto de descentralización radical (1982-1988), que contemplaba la transferencia de los servicios educativos y la relación laboral de los maestros de educación básica y normal del gobierno federal a los estados de la República; el proyecto se realizó sólo parcialmente, quedando como una especie de descentralización inconclusa. Finalmente, el gobierno emprende lo que se denominó la federalización de la educación básica y normal (1988-1994), misma que ya hemos bosquejado en las primeras páginas de esta introducción y que será analizada con mayor amplitud más adelante.

El trabajo lo he dividido en nueve capítulos. Los primeros cinco dan cuenta de los recurrentes intentos de federalizar (en su sentido centralizador) la educación primaria y normal, sea median-

[8] Pablo Latapí, *Mitos y verdades de la educación mexicana (1971-1972)*, Centro de Estudios Educativos, 1973.

te la absorción de los subsistemas estatales y municipales, la expansión del sistema federal centralizado, o las dos estrategias combinadas. Estos primeros cinco capítulos comprenden desde los inicios del México independiente hasta el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas. A pesar del interregno de la revolución descentralizada, en ese periodo (1889-1940) encontramos una consistente voluntad centralizadora en todos los gobiernos, particularmente durante las presidencias de Díaz y de Cárdenas.

En el capítulo sexto analizo lo que hemos denominado la "centralización por otros medios", de 1942 a 1958. En estos años, en realidad encontramos la continuación de la inercia centralizadora (entendida como expansión de la educación primaria y normal federal), una centralización educativa despuntada de su impronta política e impulsada en adelante por la vía administrativa y fiscal. Ya no es de la épica federalizadora del porfiriato y de las dos primeras décadas posrevolucionarias, sino una centralización y expansión educativa centralizada de un modo más o menos rutinario y acompañada de algunos signos de escepticismo en cuanto a la propia tendencia centralizadora.

En el capítulo octavo, profundizo sobre los primeros signos descentralizadores, de 1958 a 1970. Aquí encontramos una fuerte paradoja: es uno de los periodos de mayor expansión de la educación básica federal (centralizada) y, al mismo tiempo, el periodo en el que observamos las primeras críticas severas al centralismo educativo y los primeros proyectos (fallidos) de desconcentración y descentralización educativa.

Finalmente, en el capítulo noveno, analizo las primeras políticas de desconcentración educativa (1970-1982), la política de descentralización inconclusa de la educación (1982-1988) y la federalización descentralizadora (1988-1994).

Encontrarán una diferencia importante entre los primeros ocho y el último de los capítulos. Aquéllos recogen una serie de artículos, discursos, proyectos, crónicas, que resumen los principales argumentos esgrimidos primero en favor y en contra de la intervención del Estado en la instrucción pública, y después, en favor y en contra de las políticas centralizadoras impulsadas a lo largo de casi un siglo. Rescaté, hasta donde me fue posible, los proyectos centralizadores y las voces de la resistencia local frente a la centralización.

En el capítulo noveno cambia el tono y el objetivo. Ya no se trataba de recuperar una historia documental olvidada de la federalización centralizadora, de la resistencia local y de los primeros signos desconcentradores y descentralizadores. En este último capítulo, en realidad, analizo la federalización descentralizadora de la década de los noventa, a la luz de los procesos de desconcentración y descentralización inconclusa que le antecedieron en los setenta y los ochenta; además, intento dar cuenta de la complejidad de la federalización descentralizadora y me asomo a su futuro inmediato.

I. LOS ORÍGENES DE LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA NACIONAL (DE LA INDEPENDENCIA A LA REPÚBLICA RESTAURADA)

La enseñanza de las primeras letras como asunto privado

Desde los inicios del México independiente hay diversos intentos por restructurar y difundir la instrucción elemental en el país. Unas veces se referían a los aspectos relacionados con el financiamiento y, otras, a los contenidos y métodos de enseñanza, pasando por la cuestión del papel del Estado, la Iglesia y los particulares en la acción educativa. La mayoría de esos proyectos quedaron en eso y los que alcanzaron a ejecutarse fueron tan endebles y transitorios como los gobiernos nacionales anteriores a la República restaurada.

El gobierno central intervino en la educación elemental de muy diversas formas. También fue muy variada la forma como distribuyó y combinó su participación con los otros niveles de gobierno —estatal, departamental y municipal— y el papel que reservó a los particulares y las corporaciones eclesiásticas.

A finales del siglo XVIII se inició una tendencia hacia una mayor intervención directa e indirecta del gobierno en los asuntos educativos. A ella se opusieron tanto los particulares como la Iglesia, que tenían en sus manos las escasas escuelas de primeras letras del país.[1]

Después de la Independencia, hubo intentos de aumentar la intervención del gobierno —nacional y local— en la enseñanza elemental. Se expidieron diversas disposiciones reglamentarias para la fundación y funcionamiento de las escuelas privadas y el ejercicio de la profesión de las primeras letras; se crearon diversas

[1] Dorothy Tanck de Estrada, *La educación ilustrada, 1786-1836. Educación primaria en la Ciudad de México*, El Colegio de México, 1977.

instituciones encargadas de fomentar y vigilar el cumplimiento de los reglamentos del ramo; se redistribuyeron una y otra vez las esferas de competencia entre el gobierno nacional, los gobiernos locales y los ayuntamientos.

Cualquiera que fuera la forma de la intervención gubernamental en la enseñanza —centralizada y descentralizada, directa e indirecta—, tenía que afrontar un sinnúmero de dificultades: la precariedad política y financiera de los gobiernos nacionales y locales, así como la escasa relevancia socioeconómica de la enseñanza elemental para los vastos grupos sociales que se quería redimir de la ignorancia y la miseria a través de la enseñanza de las primeras letras.

Los obstáculos eran mayores, desde luego, para cualquier intervención estatal centralizada: el aislamiento, la dispersión y la diversidad étnica, política, económica y geográfica del país. Obstáculos que aparecían, a veces, de un modo inerte y, otras, como resistencia política activa a la penetración centralista en los espacios locales.

La Constitución Federal de 1824 reservó a los gobiernos de los estados la potestad de establecer toda clase de establecimientos educativos por medio de sus respectivas legislaturas. En 1833, Valentín Gómez Farías, presidente provisional de la República, creó la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y los Territorios Federales, cuyas funciones eran, entre otras, las de nombrar profesores, reglamentar la instrucción y elegir los libros de texto. La ley prescribía que la enseñanza primaria debería "sujetarse a los principios y doctrinas de los libros elementales" que fuesen elegidos por dicha Dirección General.[2] La intervención del gobierno en la instrucción pública, junto con otras decisiones adoptadas por el gobierno de Gómez Farías, provocó la reacción de los grupos conservadores y de la Iglesia, que apelaron a la autoridad de Santa Anna para que se diera marcha atrás al programa de reformas liberales.[3]

[2] *Idem.*

[3] En estos años, la contradicción entre liberales y conservadores en torno del tema educativo, en apariencia no fue tan abismal como generalmente se piensa. Lo

Al reasumir la presidencia de la República en 1834, Santa Anna sustituyó la Dirección General por una Junta Provisional integrada por los rectores de los colegios. Un año después, las Bases Constitucionales o las Siete Leyes, con las cuales se inauguró el régimen centralista, concedieron a las juntas departamentales la facultad de expedir las leyes relativas a la educación y el establecimiento de las escuelas de primeras letras, quedando a cargo de los ayuntamientos las escuelas pagadas por el fondo común.[4]

En noviembre de 1842, Santa Anna decretó la enseñanza obligatoria (entre los 7 y 15 años), gratuita y libre, y estableció la Dirección de Instrucción Primaria. Esta última se confió a la Compañía Lancasteriana y tendría jurisdicción en todo el país. En las capitales de los estados habría subdirecciones a cargo de la Compañía y bajo el mismo reglamento que regía para la Ciudad de México. Dos meses después, Nicolás Bravo, sucesor de Santa Anna en la presidencia, ratificó a la Compañía en la Dirección y le encomendó la elaboración de la *Memoria* anual del ramo. Bravo también ordenó la fundación de una escuela normal, y faculta a las subdirecciones para que vigilen a los maestros en el cumplimiento de sus programas, sobre todo, para que no enseñen nada contra la religión, las buenas costumbres y las leyes.[5]

En 1843 las Bases Orgánicas —de rango constitucional— reintegraron a las Asambleas Departamentales la facultad de fomentar

---

más probable es que, como ocurrió con posteridad, esa contradicción se expresó de un modo muy diverso en las distintas regiones del país. Por ejemplo, en Veracruz "durante este periodo no se refleja en el campo educativo el conflicto entre conservadores y liberales (...) lo que podría indicar que hasta el momento se mantenían puntos comunes en relación a la educación primaria". (Jesús Velazco Toro, ...) Aparentemente la Iglesia no tenía el "monopolio" de la enseñanza elemental; en realidad predominaban las escuelas sostenidas por los maestros particulares, pero ni en éstas, ni en las pocas escuelas oficiales, se prohibió de modo alguno la enseñanza de la doctrina cristiana. (Anne Staples, "Esfuerzos y fracasos: la educación en Veracruz, 1824-1867", *La palabra y el hombre*, Universidad Veracruzana, núm. 52, octubre-diciembre de 1984, pp. 50-51).

[4] Véase Anne Staples, "Panorama educativo al comienzo de la vida independiente",.en Josefina Zoraida Vázquez *et al.*, *Ensayos sobre la historia de la educación en México*, El Colegio de México, 1981, pp. 120 y ss., y Dorothy Tanck de Estrada, "Las escuelas lancasterianas en la Ciudad de México, 1822-1842", en *Historia Mexicana*, XXII:4(88) (abr.-jun., 1973), El Colegio de México, pp. 494-513.

[5] Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, Porrúa, México, 1983, pp. 119-120.

la enseñanza en todas sus ramas. Dos meses después, Santa Anna, de nuevo en la presidencia, decretó un Plan General de Estudios, que restructuró la instrucción pública con el fin de darle un nuevo impulso, "uniformarla y hacer efectivos, progresivos y firmes adelantos". Estableció una Junta General Directiva de la Instrucción Pública, presidida por el ministro del ramo (vicepresidente) e integrada por los rectores de la Universidad y de los colegios de San Ildefonso, de Letrán y San Gregorio, el presidente de la Compañía Lancasteriana y tres representantes de cada carrera nombrados por el gobierno. La Junta sería responsable de hacer efectiva la enseñanza primaria y de nombrar una comisión permanente de tres vocales que se encargarían de vigilar la ejecución de los acuerdos de la Junta. En la *Memoria* de 1844, Baranda, inspirador del Plan y ministro del ramo, subrayó la atención prestada a la instrucción primaria, informando que en 1824 había en el país sólo diez escuelas primarias y para 1844 éstas eran ya 1 310 con 59 744 alumnos.[6]

La Dirección de Instrucción Primaria, encomendada a la Compañía Lancasteriana en octubre de 1842, no dio los frutos esperados (según la *Memoria*, de 1845, de Mariano Riva Palacio, ministro del ramo de la segunda república centralista, presidida por Joaquín Herrera), a pesar del esfuerzo de sus socios. Ni siquiera pudo reunir los datos estadísticos sobre la enseñanza primaria. Las deficiencias de la Compañía —según Riva Palacio— se debían a su naturaleza filantrópica y a la falta de recursos; por lo cual recomendaba que los gobernadores asumieran la vigilancia de las escuelas.[7]

En 1845, el *Diario del gobierno* dio cuenta del "estado deplorable" y de la "penuria de fondos" de la instrucción primaria y del "atraso en el pago de los profesores"; pero reconoció que la Compañía "se afana por mejorar los métodos y sistemas de enseñanza y por establecer una academia de enseñanza para la carrera de los aspirantes a primeras letras".[8]

[6] Anne Staples, "Panorama educativo al comienzo de la vida independiente", en Josefina Zoraida Vázquez, *Nacionalismo y educación en México*, El Colegio de México, 1979, pp. 32-35.

[7] Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, Porrúa, México, 1983, pp. 124-125.

[8] *Ibidem*, pp. 131, 134.

A pesar de lo limitado de su acción, la Compañía Lancasteriana fue una de las pocas instituciones que se mantuvieron al margen de las querellas políticas, aunque éstas la afectaron permanentemente en sus de por sí escasos recursos económicos.

En *México a través de los siglos* se dice que

> ...la única sociedad filantrópica que a través de las tormentas políticas, del encono de los partidos y de los desastres de la guerra civil, ha podido conservarse con vida propia sin dejar un solo día de verter su bienhechora influencia sobre las masas populares.[9]

Durante más de medio siglo la Compañía Lancasteriana fue "el verdadero centro docente en nuestro país, y casi única propagadora de la enseñanza elemental", que en su mayoría se hallaba en manos de los particulares.[10]

La Compañía ejerció un doble papel: Escuela Normal, en tanto que sus profesores preparaban a los jóvenes para el profesorado, y dirección del ramo, puesto que asumió funciones directivas en casi todo el país, sea por delegación de facultades del poder público o por su propia autoridad.[11]

[9] José Luis Melgarejo Vivanco, *La enseñanza lancasteriana*, Normal Veracruzana, Jalapa, 1975. Hacia 1853 la Compañía Lancasteriana contaba con 1 153 socios. (*La educación pública en México*, SEP, p. 341.) No sabemos con precisión el alcance de la acción de la Compañía en la provincia. Es probable que en los estados haya tenido una presencia menor que en la capital de la República. Se sabe que la legislatura del estado de Veracruz establece por medio de un decreto la Sociedad Lancasteriana en julio de 1826, que se haría cargo, en forma exclusiva —directamente y a través de sus corresponsales en los pueblos— del establecimiento, propagación y fomento de la primera enseñanza, así como de la elección de preceptores y todo lo concerniente a la materia práctica de enseñanza mutua. Para el cumplimiento de esta responsabilidad, el gobierno del estado ofreció a la Sociedad un subsidio anual de 30 mil pesos, que nunca se pudieron hacer efectivos. Cuando Santa Anna encarga a la Compañía la Dirección General de Instrucción Primaria en todo el país, Veracruz tuvo que crear una nueva agrupación, dependiente de la Compañía de la Ciudad de México, en calidad de Junta Subdirectora de Instrucción Primaria para todo el departamento de Veracruz. (Anne Staples, "Esfuerzos y fracasos: la educación en Veracruz, 1824-1867", en *La palabra y el hombre*, Universidad Veracruzana, 52, octubre-diciembre de 1984, p. 50.)

[10] Luis E. Ruiz, *Tratado elemental de pedagogía*, Secretaría de Fomento, México, 1900, p. 231.

[11] *Ibidem*, p. 231. El 6 de octubre de 1846 se fundó la "Sociedad de Beneficencia para la educación y amparo de la niñez desvalida", promovida por el filántropo Vidal Alcocer. Para 1852 la Sociedad contaba ya con 20 escuelas repartidas en 14

De 1846 a 1847, la crisis política y la intervención norteamericana profundizaron la crisis de la enseñanza y, luego de una breve estabilidad, en los años cincuenta se entronizó de nuevo la guerra civil en el país.

El gobierno centralista de Santa Anna, con Teodosio Lares como ministro del ramo, expidió un Reglamento General de Estudios en 1854. La dirección suprema de la instrucción pública quedó en manos del presidente de la República, que la ejercería por medio del ministro del ramo, y la dirección inmediata y económica de la instrucción sería ejercida por la Universidad de México, por medio de un consejo y un inspector general. El consejo sería integrado por el ministro, su presidente, el rector de la Universidad, el inspector general de Instrucción, el Claustro Menor de la Universidad, y dos doctores por cada facultad y por cada una de las secciones en que se dividen, nombrados por el presidente de la República, a propuesta del Claustro Mayor.[12]

El citado reglamento estipulaba que la del profesorado era una carrera distinguida, cuyos méritos serían considerados para otros destinos en los diversos ramos de la administración pública. Se prohibió la detención de los maestros en las cárceles públicas y se les exentó del servicio militar y de todo cargo concejil.[13]

El Reglamento y el Plan de 1854 prácticamente no entraron en vigor. Al año siguiente fueron derogados por el presidente interino Martín Carrera, regresándose al sistema de agosto de 1843.[14]

---

barrios de la capital; en 1853 el gobierno cedió en favor de la Sociedad 25% de los derechos de alcabala que pagaba el aguardiente en el Distrito, lo cual le permitió acrecentar el número de sus escuelas: en 1858 ya eran 33 escuelas que atendían a 7 mil niños y niñas. La sociedad vestía y alimentaba a los huérfanos y después llegó a alojar a alrededor de 70 niños y 75 niñas.

[12] En una serie de artículos de *El siglo XIX*, se rechaza el plan de Lares por pretender monopolizar los estudios primarios y secundarios, sometiendo los estudios secundarios de los establecimientos privados a la autorización del gobierno. Además señala que era inadmisible poner la dirección y el gobierno de la instrucción a cargo de la Universidad, tan desprestigiada en su propio campo académico. Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911*, Porúa, México, 1983, pp. 137-139.)

[13] *Ibidem*, pp. 137-139.

[14] *Ibidem*, p. 140.

La instrucción elemental como asunto público. La Constitución de 1857

Al triunfo de la revolución de Ayutla, los liberales exaltan la importancia de la instrucción pública, su poderosa influencia en "la moralidad e ideales sociales", y se muestran dispuestos a darle "todo el impulso que las necesidades del estado demandan".

El Estatuto Orgánico Provisional de la República prohíbe expresamente "todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones".

La Constitución liberal de 1857 ratificó la "libertad de enseñanza", pero dispuso que "la ley determinará las profesiones que requieran de título para su ejercicio y los requisitos para su expedición".

Algunos diputados constituyentes querían una mayor intervención del Estado en la instrucción pública. Veían el riesgo de que ésta se convirtiera en un bastión conservador que amenazara la estabilidad política del país. Pero dominaron quienes sostuvieron que *i)* para enfrentar la amenaza conservadora no se debería limitar la libertad de enseñanza sino mejorar y multiplicar las escuelas públicas —"si los católicos tienen una [escuela], nosotros tengamos diez"—; *ii)* para ser consecuentes con sus principios, los liberales no debían oponerse a que enseñen los sacerdotes —"querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno es querer luz y tinieblas, es ir en pos de lo imposible"—; *iii)* "la moral y la ciencia sólo se depuran por medio de la libertad", y *iv)* no debían imponerse trabas, sino adoptar "la libertad de enseñanza para no matar las iniciativas sociales, particularmente las familiares".[15]

Por otra parte, en el marco de un estricto federalismo, la Constitución de 1857 limitó la jurisdicción educativa del gobierno federal al Distrito y los territorios federales, reservando a los

[15] La Constitución deja abierta la posibilidad de intervención gubernamental en las escuelas privadas —a éstas no se les impuso prácticamente ninguna restricción—, confiando quizás en que la ciencia y el establecimiento de escuelas públicas se encargarían de socavar la influencia de la enseñanza religiosa. Josefina Zoraida Vázquez, *Nacionalismo y educación en México*, El Colegio de México, 1979, pp. 51-53, y *Escuelas laicas*, Empresas editoriales, México, 1967, pp. 68-96. Felipe Tena Ramírez, *Las leyes fundamentales de México*, Porrúa, México.

estados la libertad de legislar sobre esta materia y de organizar la instrucción pública como lo juzgasen conveniente. Antes de que finalizara el año de 1857 se reinició la guerra entre liberales y conservadores, ahora con mayor virulencia y con proyectos más claramente encontrados que en el pasado. Una época terminaba, y dejaba como saldo en la instrucción pública: 2 424 escuelas con 185 757 alumnos (menos de 11% de la población estimada en edad escolar).[16]

Durante la guerra de reforma, los liberales se mostraban menos optimistas con respecto al principio de la libertad de enseñanza. En ellos iba ganando la idea de que, para enfrentar a los conservadores y consolidarse en el poder, se requería una mayor intervención del gobierno en la difusión de los principios e instituciones liberales por medio de la educación y la restricción de la acción de la Iglesia en este campo.[17]

Refugiado en Veracruz, en plena guerra de reforma, el gobierno liberal presidido por Benito Juárez expidió una serie de leyes que enfrentaban de un modo directo al partido conservador. La Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero confiscó las propiedades de esta corporación, suprimió las órdenes religiosas y otras corporaciones católicas y limitó algunas de las actividades de la Iglesia. Como es obvio, esas disposiciones redujeron la capacidad de dicha institución para sostener sus actividades educativas.

En 1859 el presidente Juárez y sus ministros Melchor Ocampo, Manuel Ruiz y Miguel Lerdo de Tejada expidieron *El Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación*, que contiene el ideario y programa sustancial de la reforma. En materia de instrucción pública, este documento señalaba que

> ...el gobierno procurará, con el mayor empeño, que se aumenten los establecimientos de enseñanza primaria gratuita, y que todos ellos sean dirigidos por personas que reúnan la instrucción y la moralidad que se requieren, para desempeñar con acierto el cargo de preceptores de la juventud, porque se tiene el convencimiento de que la

[16] Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, Porrúa, México, 1983, p. 144.

[17] Josefina Zoraida Vázquez, *Nacionalismo y educación en México*, El Colegio de México, 1979, p. 148.

> instrucción es la primera base de la prosperidad de un pueblo, a la vez que el medio más seguro de hacer imposibles los abusos de poder.[18]

Asimismo, se anunció la publicación de "manuales sencillos y claros" sobre las ciencias que más directamente contribuyeran con el bienestar y la ilustración del hombre,

> ...haciendo que esos manuales se estudien, aun por los niños que concurran a los establecimientos de educación primaria, a fin de que, desde su más tierna edad, vayan adquiriendo nociones útiles, y formando sus ideas en el sentido de que es conveniente para bien general de la sociedad.[19]

Recién recuperada la capital de la República por los liberales, en febrero de 1861, Juárez decretó que en lo sucesivo la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública se haría cargo del despacho de todos los negocios de la instrucción pública, primaria y profesional. En el mes de abril del mismo año, se expidió la Ley de Instrucción Pública, que puso bajo la inspección del gobierno federal la instrucción primaria del Distrito y territorios federales. La Inspección Federal se encargaría de abrir escuelas y de auxiliar con sus fondos las de las sociedades de beneficencia y de los municipios, con el fin de que se sujetaran al plan de estudios dictados por la misma; y el gobierno federal sostendría en los estados, profesores que se dedicaran a la enseñanza en "los pueblos cortos" que no tuviesen escuela. Estos profesores estarían sólo dos años en cada lugar. La ley reglamentó también la organización de otras instituciones escolares y la expedición de títulos profesionales, y creó una Dirección General de todos los fondos de la instrucción pública, bajo la dependencia exclusiva del Ministerio del Ramo.[20]

[18] En Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, Porrúa, México, 1983, p. 148.

[19] *Idem.*

[20] La Ley de 1961 dispone también el establecimiento de una escuela de sordomudos en la capital de la República y, cuando las circunstancias lo permitieran, en otras partes del país, y precisa cuáles serían los fondos que estarían a cargo de la Dirección General. (Carlos Alvear Acevedo, *La educación y la ley. La legislación en materia educativa en el México independiente*, Jus, México, 1978, pp. 122-126.)

La ley de 1861 prácticamente no tuvo vigencia, primero porque el gobierno federal no dispuso de los recursos financieros requeridos para ello y, segundo, porque los liberales tuvieron que dejar nuevamente la capital de la República con motivo de la intervención francesa y el establecimiento del segundo imperio, en junio de 1864.

El II imperio

A un mes de haberse establecido en la Ciudad de México, Maximiliano expidió un parte oficial que impuso a las autoridades políticas y municipales la obligación de cuidar por todos los medios posibles que los padres mandasen a sus hijos a las escuelas desde los cinco hasta los quince años, y a los maestros, la de notificar a las autoridades las faltas de los alumnos. Los padres que incumplieran esta obligación serían multados con un real o un peso, según las circunstancias del caso.

Maximiliano también ordenó que los preceptores de las cabeceras de distrito o municipalidad organizaran academias los sábados y días feriados entre semana para los preceptores de los pueblos y las haciendas, con el objeto de uniformar el método de enseñanza y proponer y adoptar en ella los medios acreditados por la experiencia para lograr un adelanto rápido y sólido en la instrucción.

Conforme a la disposición de Maximiliano, las autoridades locales vigilarían que los preceptores asistieran puntualmente a los planteles y observaran buena conducta y moralidad. Asimismo, exhortaba a los subprefectos y alcaldes a que visitaran a menudo los establecimientos escolares para cerciorarse de los adelantos de los alumnos, y que el trato de los preceptores a sus discípulos fuese "con dulzura y buenas maneras propias de su delicado ministerio".[21]

El 27 de diciembre de 1865, Maximiliano decretó una nueva Ley de Instrucción Pública, la cual ratificó la obligatoriedad de la instrucción primaria para los niños mayores de cinco años, y

[21] Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911*, Porrúa, México, 1983, pp. 157-158.

estableció su gratuidad para todos aquellos que no tuviesen la posibilidad de pagar la cuota correspondiente. Con base en esta ley, las escuelas primarias quedaban "bajo la inmediata vigilancia de los ayuntamientos, y bajo la dirección del Ministerio de Instrucción Pública, que la ejercerían por conducto de los prefectos". En todo caso, según la Ley, la Dirección y el gobierno de la instrucción pública en todo el país corresponderían al emperador, por conducto del Ministerio de Instrucción Pública, del que fungirían como delegados en los departamentos los prefectos políticos.[22]

El Ministerio del Ramo ejercería la vigilancia y la autoridad correspondientes por medio de un Consejo de Instrucción Pública, el que sería la "autoridad intermedia" entre las direcciones de los establecimientos y el gobierno. El Consejo de Instrucción se integraría con el ministro del Ramo, como presidente nato, el presidente de la Academia Imperial, como vicepresidente, tres miembros con sueldo y cinco honorarios designados por el emperador. Uno de los miembros con sueldo ejercería el cargo de inspector de Instrucción Pública. Entre las facultades del Consejo se encontraban la de vigilar el cumplimiento de la ley en "todos los establecimientos de enseñanza", intervenir en la destitución de los profesores, fomentar y proteger la publicación de textos, establecer colegios o liceos en los lugares que juzgara conveniente, dictaminar sobre las solicitudes de autorización de los establecimientos privados y "ejercer una estricta vigilancia" en los que funcionaran de manera independiente. Por su parte, el inspector de Instrucción Pública, él mismo o por medio de agentes, se encargaría de la recaudación, aplicación e inversión de los fondos generales dirigidos hacia dicha instrucción. Los agentes de bienes nacionalizados se harían cargo

[22] Abraham Talavera, *Liberalismo y educación*, t. II, SepSetentas, México, 1973, pp. 177-181. Antes de dictar esta Ley, Maximiliano expuso sus ideas relativas a la instrucción pública en una carta dirigida a Manuel Siliceo, secretario del Ramo, en junio de 1865. La instrucción pública —decía— debe ser accesible a todos, pública y gratuita, al menos la elemental; la Iglesia no debía tener ninguna injerencia en la instrucción pública, con excepción de la enseñanza en los seminarios y la instrucción religiosa a los fieles; debían fundarse escuelas normales servidas por los mejores maestros del país. Siliceo contesta a Maximiliano haciendo una dura crítica a la instrucción pública en el periodo colonial. El grupo conservador se enciende en ira y consigue el remplazo de Siliceo por Francisco Artigas, en la Secretaría del Ramo. (En Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, Porrúa, México, 1983, pp. 157-158.)

provisionalmente de la Agencia de Instrucción Pública en cada uno de los departamentos del imperio.[23]

La Ley de Maximiliano era la más completa y moderna expedida hasta entonces. Además de comprender todos los niveles y casi todos los aspectos de la instrucción pública, fue mucho menos conservadora de lo que hubieran querido sus principales aliados mexicanos.[24]

Pero esa Ley prácticamente no entró en vigor, pues en mayo de 1867 el ejército del segundo imperio fue derrotado y un mes después Maximiliano fue fusilado en Querétaro.

Los liberales en el poder

Con la derrota del ejército conservador y la caída del segundo imperio, los liberales triunfantes emprendieron la tarea de realizar su proyecto político y socioeconómico, en el cual la instrucción pública jugaría un destacado papel.

El gobierno de Juárez intentó una mayor intervención del Estado en la instrucción pública y buscó imprimirle una orientación ideológica, sin transgredir el principio constitucional de la libertad de enseñanza, de especial prestigio en el medio liberal. Con ese fin, Juárez encargó a una Comisión presidida por el ministro del Ramo e integrada, entre otros, por Gabino Barreda, el diseño de un proyecto para restructurar la instrucción pública.

La Comisión resolvió adoptar el positivismo como base filosófica de la instrucción pública. Esta tendencia permitía despuntar el radicalismo liberal y, al mismo tiempo, debilitar la influencia religiosa en la instrucción pública, sin enfrentar directamente a la Iglesia y al liberalismo radical; sobre todo, sin transgredir el prin-

[23] En Abraham Talavera, *Liberalismo y educación*, t. II, SepSetentas, México, 1973, pp. 177-181.

[24] Edmundo O'Gorman señala que "en política sobre todo, la tentación y aun la necesidad de exhibir los actos de gobierno como alborales son fortísimas". "El terreno mojado en que llovía el positivismo en México" no debe buscarse sólo en la ideología de los liberales, ya que las bases de la política educativa del segundo imperio, contenidas en la carta de Maximiliano a Siliceo, por ejemplo, se acercan al positivismo clásico tanto como la misma ley inspirada por Barreda, unos años después. (Edmundo O'Gorman, *Seis estudios históricos de temas mexicanos*, Universidad Veracruzana, Jalapa, 1960, pp. 171-172.)

cipio constitucional de la libertad de enseñanza. Al elevar a un primer plano a las ciencias naturales, el positivismo alentaría, además, la formación de los científicos y técnicos requeridos por el desarrollo material del país.[25]

En otras palabras, sin pronunciarse sobre la religión ni sobre la política, el positivismo incorporó a la enseñanza el conocimiento y los métodos de la ciencia, con lo que dejó a salvo el principio de la libertad de enseñanza y de creencias y, en consecuencia, evitó una reacción más enérgica que la que provocó contra la orientación oficial de la instrucción pública.

El positivismo encarnó más en la instrucción media y superior que en la instrucción primaria. Su mejor encarnación fue la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), que se fundó con el objetivo explícito de formar los cuadros técnicos y dirigentes del nuevo México liberal, con base en un plan de estudios de orientación positivista.

En cambio, en la instrucción primaria, el positivismo no incide directamente en la definición de sus contenidos curriculares, pero permitió justificar una mayor intervención del Estado y prohibir la enseñanza religiosa en las escuelas oficiales y abrió la posibilidad de introducir nuevos métodos pedagógicos y contenidos a los planes y programas de estudio. Las pautas pedagógicas, los planes y programas de estudio, y la orientación ideológica de la instrucción primaria no fueron definidos por los positivistas sino por otros actores y con base en otros principios filosóficos.

En estos años incluso, existía una contradicción latente entre la pedagogía y la filosofía: entre la reforma pedagógica, con un fuerte olor a Rousseau, y el positivismo, en el que se daban la mano Comte y Spencer. La reforma pedagógica vino de Suiza y Estados Unidos; la filosófica, de Francia. Los pedagogos más destacados de la primera fueron Rébsamen (suizo), Laubscher (alemán) y Carlos A. Carrillo (veracruzano); el de la segunda fue Gabino Barreda, ex discípulo de Comte.

La contradicción entre pedagogos y positivistas no se tradujo en conflicto, entre otras razones porque se respetaron sus respecti-

[25] Sobre el positivismo en México, véanse Leopoldo Zea, *El positivismo en México*, FCE, México, y *Del liberalismo a la revolución en la educación mexicana*, IFCM-SEP, México.

vas esferas de acción. La reforma pedagógica reclamó y obtuvo para sí el campo de la instrucción primaria y el positivismo el de la instrucción media y superior. El conflicto se atenúa hasta casi desaparecer porque la ley de los tres estados del positivismo también se cumplió en la pirámide escolar. En palabras de un pedagogo de finales del siglo XIX:

> La sabia ley de los tres estados de Augusto Comte, no sólo es aplicable a las grandes evoluciones históricas de la humanidad, sino también, y acaso con mayor exactitud, a las evoluciones particulares del individuo. [...] Es evidente que nadie sostendrá lo contrario, y por consiguiente en nuestra vida individual no hacemos otra cosa que seguir también las mismas leyes que la humanidad ha seguido en su desarrollo, es decir: en la infancia nos encontramos como aquélla, en el periodo "teológico", en la juventud, en el periodo "metafísico" y en la madurez, en el periodo "positivo" o científico.[26]

Con base en el respeto de sus respectivas esferas de influencia, los pedagogos y los positivistas pudieron convivir sin hacer muy visibles las divergencias entre sus respectivos proyectos educativos e incluso cooperando entre ellos.

No obstante, como veremos, el imperativo positivista de construcción de un orden nacional a partir de un estado fuerte, es decir centralizado, encontrará uno de sus obstáculos en la defensa liberal de los principios constitucionales de libertad de enseñanza, la libertad profesional y la soberanía de los estados. Los pedagogos liberales rechazaron el establecimiento de un régimen autoritario, rígido y uniforme para todo el país en el ambito educativo; especialmente en lo que respecta a la organización escolar, la formación

[26] Julio S. Hernández, "Álbum pedagógico escolar [1896]", en *El educador mexicano*, Antigua Librería de Murguía, 1909, pp. 416-417. "En efecto —agrega Hernández— ¿quién pone en duda que todos en nuestra infancia aceptamos sin discutir las verdades u opiniones de nuestros padres o nuestros maestros?, ¿quién se atreve a negar que en la juventud aspiramos a independizarnos de esas ideas para entregarnos en brazos de las que soñamos y juzgamos como producto de nuestra propia elaboración?, ¿quién, por último, después de convencerse de sus errores no los abandona para aceptar sólo como norma de su vida aquellas verdades conquistadas por una constante y larga experiencia, y cuando las ha purificado más de una vez en los crisoles de la ciencia?" (*Idem.*)

de docentes, los planes y programas de estudio, los textos escolares y los métodos de enseñanza.

El primer marco jurídico de la política educativa liberal fue la Ley Orgánica de Instrucción Pública (2 de diciembre de 1867). Su único considerando afirma que la difusión de la ilustración en el pueblo es "el medio más seguro y eficaz de movilizarlo y de establecer de una manera sólida la libertad y el respeto a la Constitución y a las leyes".

La ley suprime la enseñanza religiosa del plan de estudios de primaria; y establece que en lo sucesivo la instrucción primaria será obligatoria y, para los pobres, gratuita.

La ley estableció una Junta Directiva de Instrucción Primaria y Secundaria del Distrito, presidida por el ministro de Justicia e Instrucción Pública e integrada con los directores de las escuelas especiales y la Escuela Nacional Preparatoria y un profesor de cada escuela nombrado por la junta respectiva de catedráticos, con representantes de las demás escuelas primarias oficiales y particulares. La Junta Directiva tendría la facultad de proponer al gobierno todas las medidas que juzgase convenientes sobre catedráticos, libros de texto, fondos, organización de la instrucción general, etcétera.[27]

La legislación educativa liberal no se limitó a excluir la enseñanza religiosa de las escuelas oficiales del gobierno federal, sino que pretendió hacerlo también en los estados.

El 14 de diciembre de 1874, el presidente Sebastián Lerdo de Tejada promulgó un decreto del Congreso el cual dispuso que "la instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto quedaban prohibidas en todos los establecimientos de la Federación, de los Estados y de los Municipios".[28]

Ese decreto tuvo "la virtud de no agradar a nadie, aunque por distintos motivos". Unos lo juzgaron un atentado contra la libertad de enseñanza y otros violatorio de la soberanía de los estados, que

[27] *Ley orgánica de instrucción pública en el Distrito Federal (2 de diciembre de 1867)*, en Martín Luis Guzmán, *Escuelas laicas*, Empresas Editoriales, S. A., 1967, pp. 97ss. En el reglamento de esta ley se precisan las obligaciones de los ayuntamientos en cuanto al número y al tipo de las escuelas que deberían sostener.

[28] Carlos Alvear Acevedo, *La educación y la ley...*, *op. cit.*, p. 14.

constitucionalmente estaban facultados para legislar en materia educativa.[29]

En 1869 se expidió una nueva ley y su reglamento, con el fin de imprimir mayor eficacia al principio de obligatoriedad de la enseñanza. Estipuló la edad (cinco años) y el contenido mínimo de la instrucción obligatoria, e impuso a los padres o tutores la obligación de hacer constar que sus hijos habían adquirido o adquirirían la instrucción primaria, cuando tratasen de "obtener empleo público o proveerse de patente, libreta u otro documento que según la ley fuese necesario para ejercer algún oficio o profesión".[30]

En abril de 1873, José Díaz Covarrubias, ministro del Ramo durante el periodo presidencial de Sebastián Lerdo de Tejada, publicó un proyecto de ley para el cumplimiento del precepto de instrucción primaria obligatoria. Los ayuntamientos serían los responsables de asegurar la observancia de este precepto.[31]

El tema de la obligatoriedad encerraba, en realidad, no sólo el tema del derecho de los niños a recibir instrucción elemental y la obligación de los padres de enviarlos a las escuelas públicas para ese fin. Ese derecho de los niños y esa obligación de los padres, a su vez, implicaban la necesidad de definir otras cuestiones, como son: *a*) el papel del Estado como garante de la obligatoriedad, *b*) el nivel de gobierno que le compete legislar sobre la materia, *c*) las características de las instituciones donde se ofrecería ese tipo de instrucción y *d*) los contenidos mínimos que comprendería.

La cuestión de la obligatoriedad dividió a la opinión pública y a la Cámara de Diputados en dos bandos: el que aceptaba y el que rechazaba la intervención del Estado en la instrucción pública. Entre quienes rechazaban el papel del Estado en la instrucción se encontraban algunos que, sin embargo, admitían que, cuando los particulares no se dieran abasto, el gobierno debía subvencionarla,

[29] Según *El Monitor Republicano*, la ley de 1867 tuvo "la rara virtud de no agradar a nadie, aunque por distintos motivos". (En Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, op. cit.*, pp. 180, 228.)

[30] *Ibidem*, p. 228.

[31] Díaz Covarrubias apoyaba su proyecto en el dato de que en el Distrito Federal existían 338 escuelas con 22 407 alumnos, siendo que la demanda potencial estimada era 40 000. (*Ibidem*, pp. 228-229.)

pero no dirigirla ni administrarla. Instrucción obligatoria —decían— pero no escuela obligatoria.

Para *El Monitor Republicano* (enero de 1874) la centralización de la escuela obligatoria reglamentaría y mataría la iniciativa personal.[32]

El debate sobre la obligatoriedad de la enseñanza se prolongó por varios años más. La cuestión en juego era la compatibilidad entre el principio de obligatoriedad y el de la libertad de enseñanza; el de su elevación a rango constitucional y el de la independencia de los estados para legislar sobre la instrucción pública.

En 1875 el Congreso recibió un nuevo proyecto de ley sobre la materia y la comisión respectiva retiró el proyecto de ley ante la crítica de la prensa. En noviembre del mismo año la Cámara revisó el dictamen de la primera comisión de puntos constitucionales, cuya parte resolutiva era la siguiente:

> Art. 1o. La instrucción primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República.
> Art. 2o. Comprende los siguientes ramos: lectura, escritura y aritmética en sus cuatro operaciones.
> Art. 3o. Los gobernadores de los estados reglamentarán esta ley para hacerse efectivos los preceptos que contiene.[33]

El principio de la obligatoriedad de la enseñanza —afirmaba un periodista liberal— es inatacable, porque el padre tiene la obligación de educar a su hijo y de alimentarlo. Sin embargo —agrega— existía la duda de si la Ley que consigne esa obligatoriedad ha de ser federal o local. Aparentemente debía ser federal —decía—, como las principales disposiciones jurídicas de la reforma (estado civil, desamortización y nacionalización de los bienes del clero y la libertad de conciencia), y porque la Federación garantizaría y vigilaría más escrupulosamente su cumplimiento que los estados y los municipios.[34]

El proyecto de instrucción obligatoria se fue al archivo del Congreso y permaneció ahí durante más de dos años. Los motivos

[32] *Ibidem*, pp. 229-230.
[33] *Ibidem*, pp. 230-231.
[34] *Ibidem*, p. 231.

fueron la falta de consenso en la prensa y en el Congreso, y la rebelión tuxtepecana de finales del año de 1876, que llevaría a la presidencia de la República a Porfirio Díaz.

De ese modo, dos de las características que los liberales quisieron imprimirle a la instrucción primaria quedaron a medio camino en el periodo de la República restaurada: el laicismo, aunque elevado a rango constitucional junto con el resto de las leyes de reforma, no logró fincarse sobre bases firmes debido a su discutible jurisdicción nacional, ya que comprendía una materia reservada a las legislaturas locales. Lo mismo ocurría con el proyecto de ley de instrucción obligatoria, con el agravante de que ésta no llegó a ser aprobada por el Congreso. En ambos casos estaba de por medio, no sólo la soberanía de los estados, sino también el principio constitucional de la libertad de enseñanza y, junto con ésta, la libertad en el ejercicio de la profesión docente.

No obstante, hacia 1874, 18 estados ya habían decretado la obligatoriedad de la instrucción primaria. En la mayoría de ellos había tantos obstáculos para hacerla efectiva como los había para el establecimiento de escuelas en cantidad suficiente para su cumplimiento: escasos recursos económicos, dispersión y aislamiento de los habitantes, el todavía escaso valor que le atribuían los más humildes a la educación; así también influía la debilidad de los ayuntamientos, que generalmente tenían la doble responsabilidad de ofrecer la instrucción y de garantizar la asistencia de los niños a la escuela.[35]

Algo parecido ocurría en el Distrito Federal, aunque en circunstancias menos adversas. Aquí se expidió la Ley y su Reglamento desde 1867 y 1869, respectivamente. Aunque no garantizaban plenamente el cumplimiento de la obligatoriedad de la enseñanza, estimularon la expansión del sistema escolar de los ayuntamientos y el gobierno federal.

[35] Los estados que habían decretado la obligatoriedad eran Aguascalientes (1869), Campeche (1868), Chiapas (1872), Coahuila (1867), Guerrero, Jalisco (1873), México (1874), Michoacán (1870), Morelos (1872), Nuevo León (1870), Oaxaca (1872), Puebla (1871), San Luis Potosí (1870), Sinaloa (1874), Sonora (1867), Guanajuato (1875), Veracruz (1879), y Zacatecas. (Luis E. Ruiz, *Tratado elemental de pedagogía*, Secretaría de Fomento, 1900, pp. 248-249).

La expansión de la enseñanza municipal

A pesar de los obstáculos apuntados, en los años de la República restaurada hubo una notable expansión de la instrucción primaria oficial, especialmente la sostenida por los ayuntamientos.

La expansión de las escuelas municipales ocurrió al mismo tiempo que se contraían las que estaban sostenidas por los particulares, sobre todo la de carácter religioso. Según el informe del ministro del Ramo, José Díaz Covarrubias, en 1843 había en el país 1 310 escuelas primarias, 1 424 en 1867, 4 570 en 1870 y 8 103 en 1874. De estas últimas, 5 240 (65%) eran sostenidas por los municipios, 603 (7%) por los gobiernos federal y estatales, 378 (5%) por las corporaciones y particulares, 117 (1%) por el clero católico y otras asociaciones religiosas, y 1 581 (20%) por empresas privadas de lucro. El presupuesto de instrucción primaria en el país, en 1874, era 1 632 436 pesos, de los cuales correspondía a los municipios 1 042 000, a los gobiernos federal y de los estados 417 000 pesos y a las corporaciones privadas 173 000 pesos.[36]

En el mismo informe, Covarrubias planteaba la conveniencia de que los gobiernos estatales centralizaran la instrucción primaria municipal en sus respectivas jurisdicciones.[37]

En el Distrito Federal, en la primera mitad del siglo, la enseñanza primaria estuvo a cargo de las escuelas de los particulares, de la Compañía Lancasteriana y de la Fundación Vidal Alcocer, subvencionadas por el gobierno nacional y del ayuntamiento de la capital. La injerencia directa del ayuntamiento de la capital en la instrucción primaria comenzó de hecho hasta el año de 1865. En 1869 el ayuntamiento de la capital contaba con 10 escuelas, dos años después habían pasado a ser 24.[38]

En 1873 en el D.F. había en total 338 escuelas primarias: 179 por los ayuntamientos, 11 sostenidas por el gobierno general, 12

[36] José Díaz Covarrubias, *La instrucción pública en México*, citado por Guadalupe Monroy, "Instrucción pública", en Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México. La República Restaurada. Vida Social*, 3a. ed., Hermes, 1973, p. 691.

[37] José Díaz Covarrubias, "Instrucción pública en México", *op. cit*, p. 251. Los estados que contaban con el mayor número de escuelas en 1874 eran Puebla (1 008), México (821), Jalisco (714) y Veracruz (500). El Distrito Federal contaba entonces con 353 escuelas.

[38] Luis E. Ruiz, *Tratado elemental de pedagogía*, *op. cit.*, p. 255.

por la Compañía Lancasteriana, 11 por la Sociedad de Beneficencia, 81 establecimientos particulares, y 44 aparentemente sostenidos por agrupaciones o instituciones de tipo religioso.[39]

La expansión del sistema de enseñanza oficial atrajo cada vez más la atención de la prensa sobre las cuestiones educativas y alentó la publicación de algunas revistas pedagógicas, la traducción de algunos tratados sobre nuevos métodos de enseñanza de autores europeos y la formación de academias, asociaciones y clubes para el estudio y la difusión de los asuntos educativos.

La rápida expansión de la enseñanza primaria oficial y los aires de renovación de programas y métodos, a su vez, pusieron a la orden del día la necesidad de formar al personal docente acorde con los nuevos tiempos.

[39] *Ibidem*, p. 334.

II. LA POLÍTICA CENTRALIZADORA Y LA RESISTENCIA DESCENTRALIZADA DURANTE EL ANTIGUO RÉGIMEN

Durante el primer periodo presidencial de Porfirio Díaz (1877-1880),[1] a principios de 1878 la prensa publicó el dictamen de una Comisión del Congreso, que somete a una severa crítica a las escuelas municipales. Según la Comisión, había escuelas con 150 niños atendidas por un preceptor. Los maestros tenían una gran diversidad de opiniones, caracteres y preparación, que daban como "funesto resultado" la heterogeneidad de textos, desigualdad en la distribución de las horas de trabajo y diferencias en su dedicación a los alumnos; además, en los métodos predominaba el memorismo "en toda su extensión", los planteles estaban mal equipados y los locales eran reducidos e impropios, sucios, malolientes y poco aptos para el estudio. Para salvar estas deficiencias, la Comisión proponía que se aumentase el presupuesto para la instrucción, se establecieran 10 nuevas escuelas municipales, se clasificaran las escuelas en tres tipos —primaria elemental, primaria superior y primaria normal— y se reorientaran los objetivos de la enseñanza hacia el "desarrollo de las facultades", en vez de la acumulación de conocimientos.[2]

El 28 de febrero de 1878 se expidió un Reglamento para las Escuelas Primarias y Secundarias de Niñas, que modifica y amplía el de 1869. Este Reglamento incorporó al plan de estudios la

[1] En el primer periodo de Díaz, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública (SJIP) tuvo tres titulares: Ignacio Ramírez durante los primeros cinco meses, Protasio Pérez Tagle de mayo de 1876 a noviembre de 1879 e Ignacio Mariscal de diciembre de 1879 a noviembre de 1880.

[2] Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, Porrúa, México, 1983, p. 270.

enseñanza objetiva y algunos de los principios del método intuitivo de Pestalozzi; además, aumentó un año al plan de la secundaria para introducir un mayor número de materias de carácter pedagógico. Poco menos de un año después (12 de enero de 1879), se expidió el Reglamento para las Escuelas de Niños que introdujo al plan de estudios los mismos métodos y principios que en el de las escuelas de niñas, aunque con distintas materias y un mayor número de éstas en la primaria elemental.[3]

El secretario Pérez Tagle intentó uniformar en forma centralizada la enseñanza primaria en el país sólo en sus características más generales, como lo revelan los sucesivos intentos fallidos de reglamentar el artículo 3o. en lo que se refiere a la obligatoriedad de la enseñanza y al ejercicio de las profesiones.

La política uniformadora y reformista de Pérez Tagle fue mucho más evidente en lo que se refiere a las escuelas municipales del Distrito Federal. De esto dan cuenta los citados reglamentos de las escuelas de niñas y de las de niños, la fundación de las Academias de Profesores de las Escuelas Nacionales, en 1879, y la absorción por el gobierno federal de las escuelas primarias de la Fundación "Vidal Alcocer" en el mes de febrero del año anterior.

En noviembre de 1879, Pérez Tagle renunció al cargo de secretario del Ramo por estar en desacuerdo con la candidatura de Manuel González a la presidencia de la República. Lo sucedió Ignacio Mariscal, quien, aparte de otro fallido intento de reglamentar el artículo 3o. constitucional, no promovió ningún cambio en la enseñanza primaria.[4]

Durante el primer periodo presidencial de Díaz hubo otros intentos de reglamentar el artículo 3o. constitucional, todos fallidos. A finales de 1877 se presentó un proyecto que ponía en

[3] Existían algunas diferencias de criterio entre el ministro Pérez Tagle y el regidor encargado de la instrucción pública del municipio de la capital en torno de la enseñanza. Mientras aquél era partidario del método objetivo, éste lo impugnaba. Con ese motivo, *El Monitor Republicano* les recuerda en su edición del 1 de marzo de 1879 lo dañino de tal divergencia y les ruega que la eviten. Esto explica quizá el hecho de que entre el reglamento de las escuelas de niñas y el de las de niños hubiese transcurrido casi un año. (*Ibidem*, pp. 270-279). Julio S. Hernández, *El Magisterio Nacional*, 1904.

[4] Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, Porrúa, México, 1983, p. 266.

manos de los ayuntamientos la tarea de hacer cumplir la obligatoriedad de la enseñanza y el registro de las profesiones.

En 1879 se presenta otro proyecto, en el cual se asentaba que aprender no era tanto un derecho como un deber, de ahí su obligatoriedad. Conforme a este proyecto, cualquier individuo podría abrir escuelas y enseñar en ellas cualquier doctrina política, social o religiosa; pero proscribía la costumbre de dispensar ciertas materias. La autoridad se limitaría a intervenir sólo por razones de moral pública, higiene o delito; pero, con base en la legislación de cada estado, se exigiría título sólo a los profesores de las escuelas oficiales. En octubre de 1880 se hizo el último intento, del primer periodo presidencial de Díaz, por reglamentar el artículo 3o. constitucional. Esta vez se presentó al Congreso un proyecto que consagraba el derecho de los individuos y las sociedades de abrir escuelas previo aviso a las autoridades municipales, la gratuidad de las escuelas oficiales y la obligación de enseñar. El proyecto mantenía la libertad de enseñanza, con los mismos límites que la libertad de imprenta, y enlistaba la docencia entre las profesiones que requerían título para su ejercicio, previendo el establecimiento de una escuela normal. Este proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados, en lo general, por 85 votos contra 72; pero impugnó el requerimiento del previo aviso a las autoridades como requisito para fundar una escuela, señalándose que con ello se sujetaría uno de los derechos fundamentales a dar parte a los ayuntamientos; sugirió la inspección del Estado en la adopción de los textos y las doctrinas en las escuelas particulares; y cuestionó la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre la gratuidad de la enseñanza, siendo una materia que competía a las legislaturas locales. Este proyecto, al igual que los anteriores, también fue a dar al archivo del Congreso.[5]

En el periodo presidencial de Manuel González (1880-1884) fungió como secretario de Justicia e Instrucción Pública Ezequiel Montes, desde el comienzo hasta el mes de abril de 1882. Montes tenía una larga carrera política, era declarado antipositivista y se le identificaba con el viejo grupo liberal.[6]

[5] *Ibidem*, pp. 268, 281-282.

[6] Montes estudia filosofía y jurisprudencia en San Ildefonso hasta 1848, ocupa el cargo de oficial mayor del Ministerio de Relaciones Exteriores en el gobierno de

En abril de 1881 el nuevo ministro entregó a la prensa un proyecto de Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal. El proyecto contenía una dura crítica al plan de estudios de la Escuela Nacional Preparatoria, y proponía una reforma radical del mismo.[7] En lo que atañe a la instrucción primaria, el proyecto de Montes prohibía que los profesores en servicio de las escuelas nacionales formaran parte de la Junta Directiva de Instrucción Pública; además, disponía que uno de los miembros de ésta sería nombrado para presidir los exámenes de oposición para el otorgamiento de las cátedras a los profesores. El proyecto incluía también un plan de estudios de enseñanza normal.[8]

En septiembre del mismo año (1881), Justo Sierra presentó una iniciativa de reforma del artículo 109 de la Constitución. Sierra proponía que después de la parte que establecía que "los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo popular", se añadiera: "y la enseñanza primaria, laica, general, gratuita y obligatoria que deberán establecer dentro de dos años, a más tardar, para todos sus habitantes". La

---

Juan Álvarez (1855), Comonfort lo nombra ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, puesto que ocupa hasta el mes de abril de 1856. En abril del año siguiente recibe el nombramiento de ministro plenipotenciario ante el Vaticano. A la caída de Comonfort, presenta su renuncia, pero el presidente Benito Juárez no se la acepta hasta 1859. Después de un breve tiempo como diputado, vuelve a la diplomacia en 1861. En la víspera del fin del segundo imperio (1866) se le destierra a Francia y, al regresar a México, se le nombra magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

[7] El proyecto de Ezequiel Montes provocó un intenso debate público, quizá el más relevante protagonizado por los liberales de la vieja guardia y los positivistas. La resistencia de los positivistas impidió que el proyecto de Montes llegara al Congreso de la Unión. Precisamente uno de los principales críticos de este proyecto, Justo Sierra, había presentado unos días antes un proyecto de Ley Constitutiva de la Universidad Nacional (7 de abril de 1881). La Universidad propuesta por Sierra sería "una corporación independiente" formada por las escuelas Nacional Preparatoria, Secundaria de Mujeres, de Bellas Artes, de Comercio y Ciencias Políticas, de Jurisprudencia, de Ingenieros, de Medicina y Normal y de Altos Estudios. A diferencia del proyecto de Montes, que contemplaba la diferenciación interna de la ENP por carreras, el de Justo Sierra señalaba que "los estudios preparatorios de las carreras profesionales se harán en una sola escuela. En ella la enseñanza será enciclopédica y rigurosamente elemental, basada lo mismo que las escuelas profesionales en el método científico". (Justo Sierra, *Obras completas*, t. VIII, pp. 333-337.)

[8] Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, Porrúa, México, 1983, pp. 300-304.

Compañía Lancasteriana había presentado una iniciativa análoga. Las comisiones de puntos constitucionales y la de instrucción pública expidieron un dictamen favorable que, sin embargo, no llegó a discutirse en el pleno de la Cámara.[9]

Dos meses después, la Cámara de Diputados recibió dos dictámenes sobre otros tantos proyectos de reforma del artículo 3o. constitucional. Uno era de Mariano Riva Palacio, el cual proponía se preservara "la enseñanza es libre" y se suprimiera la referente a la legislación para el ejercicio de las profesiones. El otro había sido promovido por Justo Sierra, quien proponía que fueran reconocidos sólo los títulos expedidos por establecimientos oficiales autorizados para ello. Las comisiones, por su parte, alejándose de "ambos extremos", proponían que dicho artículo quedara como sigue:

> El derecho de enseñar y el de aprender no tienen en la República más limitaciones que las establecidas para la libertad de imprenta. El ejercicio de las profesiones científicas es libre; pero el Estado expedirá títulos a quienes lo soliciten y llenen los requisitos que impongan las respectivas leyes de instrucción pública de los Estados, del Distrito federal y Territorio de la Baja California, y sólo las personas que los

[9] El dictamen fue firmado, entre otros, por Manuel Dublán, Ignacio M. Altamirano y Guillermo Prieto. Justo Sierra, *Obras completas*, t. VIII, pp. 337-341. En los meses de febrero y marzo de 1883, Sierra insistiría sobre la obligatoriedad de la instrucción, entablando una polémica con *Junius* (Francisco G. Cosmes) en *La libertad*, en torno de la instrucción obligatoria. *Junius* había sostenido que el establecimiento de esta última tenía grandes obstáculos, como la ausencia de estadística educativa, la falta de instrucción previa, las condiciones especiales de nuestra existencia como pueblo, nuestra geografía, nuestros climas y la heterogeneidad de nuestros elementos étnicos. Sierra le responde, apoyándose en un artículo anterior de Ignacio Manuel Altamirano, que, en efecto, eran obstáculos que harían "bien difícil su aplicación" pero que no la hacían imposible. La instrucción obligatoria era, para Sierra, una empresa necesaria para salvar la identidad nacional de "la norteamericanización mercantil que va a invadirnos, que nos ha invadido ya" y que traería entre sus filas "falanges apretadas de propagadores del protestantismo". Además señalaba que "la obra redentora de los misioneros amenaza ruina" y que la sociedad católica debería contribuir a rescatarla, transformando a los curas, de explotadores de "supersticiones nauseabundas entre los indígenas a maestros de escuela". Por el contrario, concluía, "no habrá acabado el siglo sin que la Iglesia Católica haya pasado a un puesto triste y subalterno, entre las ciudades ganadas por el indiferentismo, las poblaciones industriales por el socialismo materialista y las rurales dominadas por las sectas protestantes". (Justo Sierra, *Obras completas*, t. VIII, pp. 110-114.)

obtengan serán empleadas en las funciones oficiales, empleos, cargos o comisiones de fe pública, o que requieran conocimientos científicos.[10]

Esta iniciativa quedó también en la etapa del dictamen. Y, como la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza, la reglamentación del ejercicio de las profesiones y/o su elevación a rango constitucional fue por varios años materia de iniciativas y debates en el Congreso de la Unión, la prensa y en los foros pedagógicos.

Ezequiel Montes renunció al cargo el 15 de septiembre de 1883 y lo sustituyó Joaquín Baranda, quien fungió como secretario del Ramo los siguientes dieciocho años.

Manuel González hizo un balance de la obra educativa de los gobiernos liberales, a partir de la República restaurada. El gobierno de Juárez —dijo— consolidó "los principios fundamentales de la Ley Orgánica de la Instrucción Pública", mientras que el gobierno de Lerdo de Tejada, "no tuvo ya qué hacer más que dejar marchar el mecanismo [...], entrando tranquilamente a un periodo estacionario y de rutina". Los gobiernos emanados del Plan de Tuxtepec —agregaba González— imprimieron "una nueva faz a la enseñanza", mediante la reforma de algunos reglamentos y la ampliación de los programas de estudio. En este tercer periodo, además, se unificaron las escuelas primarias nacionales y se precisaron los métodos de enseñanza "que antes estaban al arbitrio de los profesores".[11]

La política educativa porfiriana adquiere un mayor acento centralizador en el segundo periodo de Porfirio Díaz (1884-1888). La divisa era difundir la reforma pedagógica y uniformar la instrucción primaria en todo el país bajo la influencia y/o el control del gobierno federal.

El proyecto educativo fue definido por el secretario de Justicia e Instrucción Pública, Joaquín Baranda, en los siguientes términos:

[10] Justo Sierra, *Obras completas*, t. VIII, pp. 341-342.

[11] Manuel González, "Manifiesto que en el último día de su periodo constitucional da a sus compatriotas el presidente (30 de noviembre de 1884)", en SEP, *La educación pública en México a través de los mensajes presidenciales*, 1926, p. 27.

> Proclamemos la federación de la enseñanza, y que un Congreso Pedagógico se reúna cuanto antes para fijar las bases generales de la Instrucción Primaria. No será semejante pacto incompatible con la soberanía de los Estados que de una manera espontánea y convencional acepten y contribuyan a formular dichas bases, para evitar que los proyectos aislados y heterogéneos susciten la anarquía en vez de la uniformidad. La Escuela Normal del Distrito aspira a la unificación, que es una de las ideas que han presidido a su creación, y hace un llamamiento con ese objeto a los alumnos de los Estados. ¡Que los gobiernos locales secunden las altas miras del presidente de la República; que lo secunden en su esfera de acción los Ayuntamientos, las asociaciones particulares, los individuos, porque no hay que dudarlo, señores, tenemos que hacer de la instrucción un poderoso elemento de unidad nacional.[12]

Dentro de esa orientación general, el Ejecutivo Federal fundó en 1887 la Escuela Nacional de Maestros, expidió en 1888 la Ley de Instrucción Obligatoria, en 1890 nacionalizó la Compañía Lancasteriana, convocó a los Congresos Pedagógicos de 1889 y 1890, estableció en 1896 la Dirección General de Instrucción Primaria y, en 1904, la Secretaría de Instrucción; convocó en 1910 al Congreso Nacional de Educación Primaria y en 1911 expidió la Ley de Instrucción Rudimentaria.

En 1888 la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Diputados formuló un proyecto de Ley tendiente a "centralizar en México, al igual que en Francia, la enseñanza". Finalmente, el 23 de mayo de ese año se promulga la Ley de Instrucción Obligatoria y, a pesar de que tendría jurisdicción sólo en el Distrito y los territorios federales, su aplicación "quedó en suspenso" por "la protesta de los ayuntamientos". Por eso, el secretario de Justicia e Instrucción, Joaquín Baranda, decidió seguir una estrategia menos rápida que la legislativa, pero políticamente más conveniente: generar un consenso en favor de la federalización de la enseñanza mediante la convocatoria al Congreso Nacional de Instrucción Pública (1889-1890).[13]

[12] Joaquín Baranda, "Discurso en la inauguración de la Escuela Normal de Profesores del D.F. (1887)".

[13] José C. Valadés, *El porfirismo. El crecimiento*, Ed. Patria, 1948, p. 219.

PRIMER DEBATE EN TORNO DE LA CENTRALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA

El gobierno federal convoca en 1889 a un Congreso Nacional de Instrucción Pública (CNIP) con el fin de generalizar el movimiento reformador y de dar unidad a la enseñanza en toda la República. Su principal objetivo era —en palabras del secretario Baranda— "uniformar en lo posible la instrucción nacional, empezando por [...] la enseñanza primaria".

La instrucción pública era para el Estado —según Baranda— "un elemento constitutivo de su propio ser: el elemento principal para dominar a los pueblos". Por eso no debería permitir que se le enajene. Por el contrario, había que "hacer de la instrucción el factor originario de la unidad nacional" mediante "la federalización de la enseñanza". Era ya tiempo de que "los esfuerzos aislados se fundan en uno solo y unánime esfuerzo [...], de que los diversos programas de enseñanza [...] se sustituyan con un programa general adoptado en toda la República". En México —concluye—

> ...no está a discusión el principio de la enseñanza laica, obligatoria y gratuita. [Sin embargo], la aceptación del principio no basta para satisfacer nuestros deseos... sino el propósito de ponerlo en ejecución. Nos daremos por satisfechos cuando se fijen los mejores medios de sanción para hacer efectiva la ley; cuando simultáneamente *se propague* la instrucción primaria, y la reciban todos los niños de igual edad, en el mismo tiempo y conforme a idéntico programa; cuando la escuela, en fin, esté a la puerta de todas las casas y de todas las chozas, y sea accesible a los niños de las grandes poblaciones, como de los villorrios y, sobre todo, a los de las haciendas, que generalmente condenados a la ignorancia y a la servidumbre desde antes de nacer, suelen ser cruelmente explotados por el capataz y por el amo.[14]

Baranda y Justo Sierra —presidente de la reunión— definieron el Congreso como "un cuerpo puramente técnico" y, por tanto, sus resoluciones tendrían para los estados de la República un carácter "consultivo" y una obligatoriedad "puramente moral".

[14] Joaquín Baranda, "Discurso pronunciado en la apertura del Congreso Nacional de Instrucción Pública (1889)".

La agenda del Congreso comprendía temas sobre todos los niveles y modalidades de la instrucción pública. El primero de esos temas fue el que provocó uno de los más enconados debates en la Comisión Dictaminadora, en los pasillos y en el pleno del Congreso y en la prensa. El tema estaba formulado en forma de interrogante: *¿Es conveniente uniformar la instrucción primaria en el país?*

La Comisión emitió un dictamen en los siguientes términos: "Es posible y conveniente establecer en todo el país un sistema nacional de educación popular, bajo los principios ya conquistados para la instrucción primaria, de laica, obligatoria y gratuita".

El propio dictamen incluía algunas de las impugnaciones esperadas —o recibidas con antelación— al proyecto de uniformidad centralizada:

> 1º. No todos los Estados cuentan con fondos suficientes para hacer efectiva la enseñanza primaria obligatoria, en la forma que se acuerde.
>
> 2º. En algunas partes del país la población está diseminada de tal manera que esto ofrecerá un obstáculo insuperable a la uniformidad de la enseñanza.
>
> 3º. La índole especial de cada Estado requiere una enseñanza especial.
>
> 4º. No es igual el nivel intelectual en todos los Estados de la República, ni entre todas las razas que en ella moran; y las diferencias que a este respecto se notan, sobre todo en relación con la raza indígena, impiden que sea uniforme la enseñanza primaria.

Puede haber en alguna parte, mala disposición para recibir la uniformidad de la enseñanza, lo cual ofrecería un obstáculo serio para la realización del proyecto.

En realidad, la Comisión estaba respondiendo por anticipado al voto particular que emitiría uno de sus miembros, Francisco G. Cosmes, delegado por Guanajuato. Cosmes había expresado a sus compañeros de Comisión que sólo aprobaría la uniformidad...

> Si *uniformar* [...] quiere decir hacer extensiva a todo el país la Instrucción Pública Elemental, dándole una misma forma, en cuanto a sus

bases fundamentales, esto es, que sea obligatoria, laica, gratuita, de carácter nacional, de acuerdo con las instituciones vigentes y que esté bajo la inspección superior [...] del Gobierno de cada entidad federativa...

Pero les había advertido que rechazaría la uniformidad

...si por uniformar la Enseñanza Elemental Obligatoria en todo el país debe entenderse darle una forma única, no sólo en cuanto a sus bases fundamentales, sino también en cuanto a los [detalles], o, para hablar más claro, centralizar la educación popular, de manera que las diversas entidades federativas pierdan, en virtud de una convención, la facultad inherente a su soberanía de legislar libremente en cuanto se refiere a un punto tan importante de su régimen interior...

Cosmes impugna incluso la legitimidad del Congreso Nacional de Instrucción para abordar un asunto que implicaba una reforma al régimen federativo. Ése, dijo, es un asunto que sólo puede resolver el Constituyente Permanente de la República.

Los delegados al Congreso —decía— ni siquiera representaban a los estados, sino sólo al poder ejecutivo de cada uno de ellos.

Y yo pregunto: ¿puede un Gobernador de Estado comprometerse a proponer ante su respectivo Congreso leyes que mermen la soberanía de la entidad que rige puesto que privan a ésta de la facultad de legislar libremente en un ramo tan importante de su régimen interior, como es la Instrucción Pública?

Y agregó:

Con respecto a la conveniencia de uniformar en todo el país la enseñanza elemental obligatoria, poco diré, porque, una vez demostrada la imposibilidad, es evidente que no conviene ejecutar lo imposible.

Pero dijo algo más al respecto:

Dadas las diferencias de razas que pueblan nuestro dilatado territorio, de la capacidad intelectual de cada una de ellas, de las condiciones sociológicas en que se encuentran, de los climas en que viven y, por último, de los recursos pecuniarios y políticos de que cada Estado

puede disponer, ¿es conveniente dar una forma única a la enseñanza de toda la República, cuando en una entidad federativa pueden producir malos resultados los métodos de educación y los textos que en otras los produzcan excelentes, cuando la precocidad de una raza determinada exija que la instrucción comience para ella más temprano que para otras...; cuando, por último, la sanción de la enseñanza obligatoria debe ser distinta, según la localidad y según el carácter e ilustración de sus habitantes?

La uniformidad suprime de hecho un instrumento indiscutible de progreso, tanto para los individuos como para las sociedades, y éste es el espíritu de la emulación. En virtud del cual cada Estado procurará no quedarse atrás en la senda del adelanto, en materia de Instrucción Pública; porque se verá obligado, impulsado por esa emulación, a realizar sacrificios, quizá superiores a sus fuerzas: sacrificios que no ejecutará, desde el momento en que una forma única de enseñanza nivele los esfuerzos de todos los miembros de la Federación.

Si se uniforman todos los detalles de la instrucción —advierte Cosmes— se producirá

...un trastorno en todo el país y este trastorno dependerá de que [...] los Estados no se suicidan, y suicidio sería para ellos enajenar una parte, por insignificante que sea, de su soberanía.

¿Y qué motivo hay para semejante trastorno?

Se nos contesta con la rumbosa palabra: la unificación nacional. Pues qué, ¿estamos tan desunidos?

...si en Alemania se ha hecho por medio de una política centralizadora la unificación, ha sido precisamente porque allí no existía la unidad; pero en México, donde existe esta unidad y ya sumamente fuerte, no necesitamos apelar a medidas centralizadoras, que pugnan con la Constitución federal que la República se ha dado a sí misma con tantos sacrificios.

En cuanto a las consecuencias pedagógicas de la uniformidad, señaló:

Toda uniformidad es paralización, comencemos por establecerlo. Pero, además, la uniformidad de procedimientos [...] es un atraso porque la escuela no es el método de enseñanza, sino que la escuela es el maestro: los métodos de enseñanza deben estar al arbitrio del profesor, el cual los aplicará según el carácter y disposición mental de cada discípulo.

> En cuanto a sus detalles, no podemos votar esta uniformidad, sin atacar nuestro sistema federativo. La uniformidad de la enseñanza, en cuanto a bases, es la libertad, es la ilustración, es el progreso; pero la uniformidad en materia de detalles, es el centralismo, y es al mismo tiempo el atraso de la educación popular.

Con fundamento en todas esas declaraciones, Cosmes somete a consideración de la asamblea que se responda a la primera pregunta sobre la conveniencia de la uniformidad, en los siguientes términos:

> No es posible, ni conveniente uniformar en toda la República la Enseñanza Elemental Obligatoria, si no es en el sentido de las bases generales de ella, y en tanto que la uniformidad no afecte a la soberanía de los Estados en su régimen interior.[15]

Justo Sierra respondió al voto particular de Cosmes. El Congreso Nacional de Instrucción —dijo Sierra— no atenta contra la soberanía de los estados porque es un cuerpo meramente técnico, cuyas resoluciones tendrían para los estados sólo un carácter consultivo y una obligatoriedad moral.

El argumento decisivo sobre la uniformidad —según Sierra— proviene de "consideraciones meramente sociológicas", como lo expresara Romme en la Convención francesa:

> ...la instrucción pública no es ni una deuda de la sociedad, ni un beneficio del Estado: es simplemente una necesidad.

Instruir —afirma Sierra— es comunicar a las unidades constitutivas del organismo social las fuerzas que exige la realización del progreso y la vida. Y el órgano encargado de cumplir esa función es el Estado.

> [El Estado] es el único cuyas funciones abarcan la sociedad entera, aquel que puede considerarse como encarnando la conciencia misma de la colectividad, el que está forzosamente en contacto con todas las necesidades orgánicas, el que puede aplicar una dirección uniforme

[15] Voto particular de Francisco G. Cosmes en torno del primer tema del Congreso.

> al conjunto, el que representa en el organismo social una cosa análoga a lo que es un aparato regulador en el organismo humano [...] en suma, que resume, por decirlo así, todas las fases de la vida social: el pasado con sus dolores y sus luchas, el presente con sus luchas y esperanzas, el porvenir con sus luchas y triunfos. De este concepto del Estado nace el derecho a imponer y exigir la instrucción.[16]

Finalmente, con base en el dictamen y una enmienda propuesta por Sierra, el Congreso Nacional resolvió responder al primer tema en los siguientes términos:

> Es conveniente un sistema nacional de educación popular, sobre el principio de la uniformidad de la instrucción primaria obligatoria, gratuita y laica.

Justo Sierra no quedó conforme con esta resolución. En su informe final del Congreso Nacional de Instrucción Pública formuló un voto porque el gobierno federal y los gobiernos locales

> ...no desmayen en la senda emprendida y que pronto confíen a más hábiles [...] la formación de un verdadero Código nacional de la instrucción pública que sería piedra angular de nuestra unificación.[17]

[16] Sierra no pensaba en un estatismo educativo sin límite alguno. El Estado —decía— está obligado a imponer en sus escuelas la educación laica [neutra], pero es imposible e inconveniente prohibir la educación religiosa en las escuelas privadas. Imposible porque no podría garantizarse la vigencia de dicha disposición e inconveniente porque, si se imprimiera un carácter sectario a la instrucción obligatoria, "veríamos levantarse delante de nosotros el sentimiento religioso, católico o protestante, es decir, a la mayoría de la nación, que opondría a nuestras miras un muro inexpugnable". "Toca al escritor, al filósofo, al historiador, combatir la doctrina con la doctrina y denunciar y refutar las ideas que desde la cátedra católica niegan la legitimidad de cuanto constituyen las condiciones de vida de la sociedad actual. Pero esto no lo puede hacer el Estado, no puede convertirse en sectario, porque representa la totalidad nacional, y de lo contrario rebajaría su papel al nivel de los odios religiosos, y su misión de justicia quedaría fundamentalmente adulterada... El Estado no puede exigir en ningún caso otra instrucción que la laica [...], el Estado es extraño a la enseñanza religiosa en la escuela; no la permite en la escuela oficial, no la toma en cuenta en la escuela privada." Pero "cuando una idea o doctrina se convierte en una provocación a la subversión del orden público, entonces el Estado la puede perseguir en la escuela o en cualquier parte donde la encuentre".

[17] Justo Sierra, "Informe sobre los trabajos del Primer Congreso Nacional de Instrucción (1889)".

El normalismo centralizador en los estados y descentralizador en la República

La Escuela Normal de Profesores del D.F. (ENM) se proyecta y se funda como uno de los pilares de la reforma educativa desde el centro, como semillero de maestros y "modelo" para los estados de la República.[18]

En el discurso inaugural, el secretario de Instrucción, Joaquín Baranda, dijo que la escuela llevaba en el nombre su objeto:

> ...sirve de norma y da la regla a que debe ajustarse la enseñanza; es la escuela matriz o central de la que se derivan las demás escuelas.

Nacía con dos objetivos básicos: formar los profesores requeridos por los sistemas escolares federal, estatales, municipales y particulares, y constituirse en un "centro común de difusión científica, especialmente pedagógica" que impulse la uniformidad de la educación normal y primaria del país.

No obstante, la difusión del normalismo y la política de centralización de la enseñanza primaria tomarán caminos distintos y a veces opuestos: mientras la instrucción primaria avanza hacia el centralismo y la uniformidad, la enseñanza normal desde entonces inicia el rumbo del pluralismo descentralizado.

Por otra parte, el normalismo se desarrolla de tal modo que, por un lado, alienta y contribuye a la centralización de las escuelas municipales en los estados y en el Distrito y los territorios federales, dentro de sus respectivas jurisdicciones; pero por el otro, el normalismo resiste y se opone a la centralización propugnada por el Ejecutivo Federal para todo el país.

Los directivos y los egresados de las normales someten a una crítica radical a las escuelas municipales. Hablan de la incapacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos para dirigir un asunto tan delicado como la educación; refieren las eternas dificultades económicas de los ayuntamientos y los frecuentes cambios de

[18] Ignacio M. Altamirano, "Memorándum elaborado por el licenciado..., en relación con la comisión que le fue conferida por el licenciado Joaquín Baranda (8 de abril de 1885)".

las autoridades municipales; de la inestabilidad "congénita de la política de campanario", que trae consigo la arbitrariedad, el favoritismo, el capricho y el desprecio contra los maestros, que cuando no se les reducen sus sueldos, se les retrasa su pago o simplemente se les despide.

Los normalistas insisten en salvar a la educación de "la política", especialmente de la conflictiva y fluctuante política municipal.

Las normales y sus egresados jugaron, pues, un papel centralizador en los estados y en el propio Distrito Federal. Alentaron e hicieron posible que los gobiernos tuvieran una mayor intervención —total o parcial, directa o indirecta— en la organización y dirección de las escuelas municipales. En varios de ellos, los directivos, maestros y egresados de las normales fueron los primeros directores de las oficinas estatales de educación, que absorbieron parcial o totalmente el control de las escuelas municipales.

En cambio, en el ámbito general de la República las normales y los normalistas jugaron un papel descentralizador o, al menos, de resistencia a la centralización propugnada por el Ejecutivo Federal.

Las normales sostenidas por los gobiernos locales se constituyeron en un nuevo obstáculo para la penetración del gobierno central de los sistemas escolares de los estados. Esto ocurre principalmente en aquellas entidades donde las normales adquieren una mejor organización y mayor cobertura. A la antigua resistencia de los gobiernos y los maestros primarios, se agrega la resistencia de las escuelas y de los egresados de las normales estatales.

Las normales estatales que contribuyen a la centralización de las escuelas municipales en sus respectivos estados, se convierten en un nuevo ámbito institucional de resistencia local a la centralización propugnada por el gobierno de Díaz para todo el país.

En su discurso de clausura del II Congreso Nacional de Instrucción Pública, dolido por el rechazo de los asambleístas a la uniformidad centralizada de la enseñanza, Baranda afirmó que para la ciencia no había fronteras. La ciencia —dijo— es cosmopolita, universal. Aparte de que las normales no iban a formar científicos, sino docentes, las instituciones en los que se forman los docentes —como los científicos— no sólo reconocen fronteras, sino también contribuyen a formarlas, con una intensidad a veces mayor que las fronteras territoriales.

La guerra entre los normalistas de cada escuela es tan antigua como las normales mismas. Apenas se fundan, ya están defendiendo su territorio y disputando prestigio y presencia en el país frente a las otras normales.

El regionalismo normalista alcanza tal difusión que lo encontramos incluso en la Escuela Normal del Distrito Federal. Pero su mejor expresión fue la competencia y celo entre la escuela de la capital y la Escuela Normal de Jalapa, conflicto que comienza desde antes de que abrieran sus aulas y se prolonga después por varias décadas.

La resistencia regional a la organización nacional del magisterio

Casi desde sus orígenes, la política centralizadora de la instrucción primaria se asocia o intenta promoverse o apoyarse en la formación de una organización nacional del magisterio.

Uno de los primeros proyectos fue propuesto por un grupo de delegados al Congreso Nacional de Instrucción Primaria, en 1889. Propusieron que se adicionaran a la agenda del Congreso los siguientes puntos:

i) el establecimiento de una oficina central de educación, que se encargue de coleccionar, en provecho de todos los profesores, los datos de la pedagogía nacional, así como de formar la estadística escolar de la República,

ii) la creación de una sociedad o academia de profesores en cada capital del estado, con facultad de nombrar delegados a las confederaciones generales que, cuando se juzgue conveniente, se celebrarán en la metrópoli de la nación,

iii) sugerir a los gobiernos de los estados los medios económicos de arbitrar recursos especiales para el sostenimiento de los planteles y sistemas de instrucción pública, de acuerdo con las bases generales de enseñanza aprobados por este Congreso, y

iv) determinar la intervención que el Estado debe tener en las escuelas privadas.

Al fundamentar lo dos primeros puntos, uno de los delegados dijo que tenía en mente "el éxito brillante" alcanzado por la oficina

educacional y la asociación del profesorado de Estados Unidos, así como las afinidades constitucionales que había entre este país y el nuestro.

Si hay alguna manera de lograr la uniformidad de la instrucción —decía— era la de poner en contacto "a todo el profesorado de la República" por medio de circulares y de asociaciones generales. Ésta era "la mejor manera de cooperar al principio de la uniformidad".

Estas propuestas se turnaron a las comisiones respectivas y no se volvió a saber más de ellas. Sin embargo nos revelan el comienzo de una relación de centralismo educativo y los sucesivos intentos de constituir una asociación nacional del magisterio.

En seguida damos cuenta de la resistencia del magisterio a agruparse en una organización nacional, sobre todo si atentaba con la independencia de las agrupaciones existentes en los estados de la República.

El Magisterio Nacional

La revista *El Magisterio Nacional* comienza a editarse en 1904, bajo la dirección del profesor Julio S. Hernández. Su principal objetivo era ser

> ...un órgano nacional para todos los maestros de escuela, sin distinción de clases ni categorías; es decir, tanto los mexicanos como los extranjeros que estén actualmente en ejercicio en toda la República, ya sea que tengan título o no lo tengan, que sean jóvenes o veteranos, normalistas o no normalistas, en servicio social o privado, miembros de cualquier secta o librepensadores.[19]

El Magisterio Nacional también quería constituirse en centro de confluencia del profesorado del país, que con el tiempo condujera a "la formación y organización de una colectividad nacional de maestros". De lo que se trata —decía el director de la revista— es de enfrentar "la vieja y tradicional repugnancia" que los maestros inspiran a la sociedad, mediante la unión de

[19] Julio S. Hernández, "Lo que somos, lo que poseemos, lo que representamos", en *El Magisterio Nacional*, vol. I, núm. 1, México, enero de 1904, pp. 4-5.

> ...un gran número de individualidades conspicuas que viven dispersas, errantes, solitarias, siempre tristes, que vagan aquí y allá, esparcidas en todos los ámbitos del territorio nacional, sin ningunos lazos de unión, ni de solidaridad, ni de simpatía, ni de afecto, ni siquiera de compañerismo profesional.[20]

Sin embargo, el proyecto de *El Magisterio Nacional* no fue muy bien recibido por Justo Sierra, secretario de Instrucción, quien escribe al director de la revista:

> Deseo y espero que saque usted desacertados y erróneos los augurios de cuantos (no sin fundamento si he de ser franco) creían entrever en la empresa de usted un fin de combate y de discordia, que tan dañoso sería para todos.
>
> El ideal de *solidarización* del magisterio nacional que usted y sus compañeros persiguen es noble y alto, y todos nos juntamos fácilmente y con entusiasmo al pie de tamaña bandera. No es fácil realizarlo, lo que significa que habrá lucha, lo que tanto quiere decir como *estímulo* y *anhelo* y *fe*, prendas de las grandes transformaciones humanas.
>
> El elocuente y caluroso llamamiento, que hacen ustedes en su número prospecto tendrá, me lo prometo, buena acogida y es para mí evidente que el gobierno verá con simpatía y vigilante interés el desenvolvimiento del programa de *El Magisterio Nacional*, para coadyuvar a él cuando lo crea oportuno y eficaz.[21]

No obstante su desconfianza, Sierra se compromete a intentar, en su esfera de competencia, la mejoría del bienestar y la elevación espiritual de los profesores, e invita a los directivos y colaboradores de la revista a estudiar los medios prácticos para

> ...ir mejorando la situación económica de los maestros, en consonancia con su ascensión moral, he aquí cuál debe ser a mis ojos el fin claro de la federalización que usted (Hernández) inicia.[22]

Después de que Sierra expresa su opinión sobre *El Magisterio Nacional* y su proyecto, y quizá por lo mismo, éste fue impugnado inclusive por algunos que lo habían secundado en el comienzo. Tal

[20] *Ibidem*.
[21] Justo Sierra, *Obras completas*, t. XIV, pp. 262-264.
[22] *Idem*.

fue el caso de Torres Quintero (presidente del Colegio de Profesores Normalistas de México y jefe de la Sección de Instrucción Primaria y Enseñanza Normal), quien afirma que los directores de su revista, *La Enseñanza Primaria*,

> ...no creen en la creación de un centro general de maestros, pero sí en la formación de varios centros, con maestros afines por cualquier circunstancia, ya sea oficial, ya sea de origen, o de cualquier otra naturaleza. Una Asociación del Magisterio Nacional es ilusoria; muchas asociaciones, numerosas asociaciones de maestros, son las que deben constituirse en el territorio mexicano; y así como no es contrario al progreso y a la civilización que la humanidad esté fraccionada en naciones, tampoco lo es que los trabajadores de un mismo orden de ideas, formen diversos focos de actividad.[23]

La Asociación Nacional del Magisterio

Los funcionarios de más alto rango de la Secretaría de Instrucción Pública inician en 1908 los trabajos tendientes a constituir la Unión Nacional del Magisterio (UNM). El modelo de organización era la Asociación Nacional de Maestros de los Estados Unidos.[24]

En México, el principal promotor de la Asociación fue Alberto Correa, director de la Dirección General de Enseñanza Normal. Correa envió a los gobernadores una carta en la que les pedía su colaboración para el establecimiento de Juntas Locales de Maestros en sus respectivos estados. Una vez que se hubieran organizado en la mayoría de las entidades federativas, se constituiría la Junta Local del Distrito Federal.

El "acercamiento intelectual y moral de los mexicanos" —decía Correa— se halla en "el acercamiento de los profesores, en la fusión de sus altos ideales, en la destrucción de las ideas divergentes, en la unificación de sus almas".

[23] *La Enseñanza Primaria*, vol. IV, núm. 6, México, 16 de septiembre de 1904, pp. 87-88.

[24] En una ocasión unos visitantes de Estados Unidos le preguntaron a Ezequiel A. Chávez, subsecretario de Instrucción Pública, por la existencia de la Asociación Federal de Maestros Mexicanos, y tuvo que confesar que "aún no habíamos llegado a realizar tan considerable progreso, pero que tenía fundadas esperanzas de que muy pronto lo llevaríamos a cabo, quizá para la celebración del primer centenario de nuestra Independencia".

Con la organización nacional del magisterio

> ...el mutuo auxilio llega a ser un hecho; se ha roto esa indiferencia que tan a menudo se observa entre los compañeros a la hora de la desgracia; el estudio se hace más fructífero; aun los problemas más complejos se tornan simples por la concurrencia; la cooperación intelectual de los congregados en grupos, y las unidades aisladas antes no tenían sino el valor de la respetabilidad individuales, al reunirse en un cuerpo colegiado, adquieren una importancia que no podían tener, como que el cuerpo de que forman parte las escuda con el peso de su opinión científica y de su representación social.[25]

Correa también escribe a "las más salientes personalidades en el progresista Gremio del Profesorado" de cada uno de los estados. Los convoca a apoyar la formación de la Asociación Nacional del Magisterio, constituyendo sus respectivas juntas locales.

Los fines de la Asociación serían los siguientes:

I. Establecer el mutualismo para favorecer en lo posible a cada maestro y alcanzar el bienestar del magisterio en general.
II. Estudio y resolución de cuestiones concretas o generales referentes a la educación pública.
III. Empleo de la prensa, de congresos periódicos, de cuestionarios para la investigación pedagógica y de otros medios que estén al alcance de la sociedad, para obtener el buen éxito de los dos fines anteriores.

Una condición necesaria para la vida "serena y fructífera" de la Asociación —según Correa— era "su neutralidad completa" en todo asunto político o religioso. Prometía a los gobernadores que la Asociación

> ...jamás en su calidad de Cuerpo hará gestiones encaminadas a pedir cambio de la legislación vigente en el Ramo de Instrucción Pública ni peticiones de ninguna clase para modificar las disposiciones administrativas de las autoridades correspondientes. Sus trabajos serán esencialmente científicos, y sólo en este orden hará sentir su influencia bienhechora.

Correa pide a los maestros de los estados:

[25] *La Escuela Mexicana*, vol. V, núm. 36, México, 30 de enero de 1909, pp. 587-589.

> Como en el remoto caso de que no se consiguiera la adhesión de la mayoría de los Estados no podría llevarse a cabo la idea, le ruego no externe, si es posible, fuera del profesorado nuestro propósito, pues si por medio de la prensa, por ejemplo, se encomiare el proyecto, resultaría más sensible aún cualquier fracaso.[26]

Los profesores de los estados deberían expresar su adhesión e informar sobre la constitución de sus respectivas juntas locales antes del 30 de diciembre, con el fin de integrar en los primeros días de enero la Junta Central Provisional. Esta junta se integraría con profesores

> ...titulados en diversas Escuelas Normales, y también por maestros pertenecientes a la falange de educadores que, aunque no sean normalistas, han obtenido en las filas del Magisterio un puesto prominente por sus méritos y gozan de justa reputación.[27]

En un balance inicial, Correa informa que dieciocho gobernadores y un jefe político recibieron con "aprobación y entusiasmo" la propuesta de crear la ANM. De esos dieciocho, siete no tuvieron resultados positivos, pero otros estados no previstos constituyeron Juntas Locales de Maestros.[28]

Pero la empresa habrá de encontrar muchos obstáculos y contratiempos en su camino. Uno de los primeros tropiezos de la Asociación en ciernes fue precisamente la muerte de Correa, su principal promotor. Al deceso de éste siguió el de otro de los dirigentes de la Junta Central: Cervantes Imaz.

Al constituirse la Junta Central (el 23 de enero de 1909) los resultados no eran muy halagüeños: seis estados no habían avisado de la instalación de sus respectivas Juntas Locales (Puebla, Nuevo León, Durango, Aguascalientes, Querétaro y Chihuahua) y cuatro más no habían contestado por distintas razones (Sonora, Veracruz, Yucatán e Hidalgo). Además, los gobernadores de los estados de Puebla e Hidalgo no habían contestado, pero la invitación había recibido una buena respuesta del profesorado.[29]

[26] *Idem.*
[27] *Idem.*
[28] *La Escuela Mexicana*, vol. V, núm. 36, México, 30 de enero de 1909, p. 591.
[29] *Idem.*

Gregorio Torres Quintero dijo, en la inauguración de la Junta Central de la ANM, que:

> La unión del profesorado ha sido siempre una cosa buscada con afán en casi todos los Estados de la República, y buena prueba de ello son las numerosas sociedades que se constituyen a menudo en diversas poblaciones. Estos grupos sociales giran en espacio reducido, apremiados casi siempre por móviles inmediatos que obran con más o menos energía en el medio ambiente, pero cuyas fuerzas se diluyen, se suavizan, se debilitan con la distancia, y no alcanzan a conmover ni a otros grupos ni a otros individuos siquiera.
>
> Tended una mirada hacia el magisterio y os sentiréis regocijados si alcanzáis a percibir en su vasta dispersión alguno que otro organismo social, aunque sea pequeño y con funciones limitadas; pero organismo al fin y por ende con una manifestación de vida y también de fuerza. ¡Son los diversos hogares de este gran disgregado; son los vivaques de este ejército aún no vinculado por la disciplina ni conmovido por la emoción de una sola bandera! Pero no faltan voces que en el silencio de esos hogares o al calor de la lumbre de esos vivaques, no entonen himnos o clamoreen estrofas, pidiendo el feliz resurgimiento de una unión más completa, con ramificaciones múltiples que abarquen, que encierren entre sus mallas a toda la gran familia del magisterio nacional.[30]

La idea de constituir la ANM —decía Torres Quintero— había despertado "muchos recelos" y aparecía como una asociación que podría "producir incontables y amenazadores peligros", contrarios al "legítimo deseo de la propia independencia".

> ...no faltarán —agregaba— los apóstrofes inquietantes y a veces violentos y altivos de algunos de los jefes de aquellos vivaques, diciendo: ¿Qué pretendéis? ¿La absorción? ¿El dominio? ¿El poder? ¿La supremacía? No estamos dispuestos a sacrificar nuestra libertad ni a someternos a ningún yugo extraño.[31]

A quienes abrigaban tales temores, les recordaba que Alberto Correa nunca pensó en dominios ni hegemonía, sino en congregar a los maestros en una "asociación federal" como la que existe en Estados Unidos, y que nadie había pensado en absorber una sola de

[30] *Ibidem*, pp. 600-602.
[31] *Idem*.

las sociedades ya existentes. Por el contrario "pueden y deben subsistir y aun cobrar más fuerza y por ende mayor importancia".

> Se trata —concluye— no de ligar los grupos sociales ya existentes en otro más vasto, sino de crear nuevos lazos de unión entre el magisterio de la República en una forma que satisfaga todas las aspiraciones y respete todos los derechos, capaz de conservar en un organismo dilatado el equilibrio y susceptible de promover el progreso, que es una condición indispensable en todo grupo social.[32]

Uno de los mayores obstáculos para la formación de la ANM fue la resistencia de las sociedades magisteriales ya establecidas, sobre todo la resistencia de las sociedades locales a subordinarse a una de carácter nacional, promovida desde la capital de la República por las autoridades educativas del gobierno federal. Pero también había resistencia en el propio Distrito Federal, donde pronto desaparecen varias sociedades magisteriales o simplemente retiraron su apoyo a los trabajos de la Junta.

Contra el optimismo inicial, la Junta Central informó que la mayoría de los gobernadores "tan sólo se dieron por enterados de nuestros buenos propósitos". Los maestros de algunos estados llegaron a proponer que la ANM ajustara su estatuto a los de sus respectivas organizaciones; otros comunicaron que ya tenían en estudio sus estatutos para, después, "acordar lo más conveniente"

[32] *Idem*. Sobre el carácter de la ANM, el profesor Julio S. Hernández escribió: "...no basta que en todas partes existan uno o más [maestros] entusiastas que sientan el bien, que lo comprendan y lo practiquen, si todos esos elementos de bondad viven aislados, si su labor más o menos benéfica y hasta vigorosa se acaba en los confines del pueblo; si su influencia bienhechora queda allí detenida sin traspasar sus fronteras y extenderse más allá de la aldea, del villorrio o de la populosa ciudad, para esparcirse en otras regiones lejanas". Decía también que la unidad de acción se requería también para hacer de la educación "un hecho nacional producida por un órgano suficientemente vigoroso, a no dudarlo debe constituirse por todos los hombres que actualmente ejercen la enseñanza en todo el territorio nacional: unirlos a todos en una gran familia, sin distinción de clases ni categorías, sin tener en cuenta la diferencia de nacionalidades, que tengan título o no lo tengan, que sean jóvenes o veteranos, en servicio oficial o privado, miembros de cualquier secta o librepensadores; todos, sin excepción, por el simple hecho de ejercer el profesorado, desde la escuela de párvulos hasta la escuela profesional, serán considerados como miembros del magisterio nacional de la República. (Julio S. Hernández, "La Asociación Nacional de Maestros Mexicanos", en *La Escuela Mexicana*, vol. VI, núm. 3, México, 30 de marzo de 1909, pp. 43-44.)

con la Junta Central. Los maestros chihuahuenses, por ejemplo, expresaban su adhesión a la ANM, pero condicionada a ciertas bases —formuladas por ellos— que no concordaban con las propuestas por la Junta Directiva. Todo ello se tradujo en la defección y desaparición de varias sociedades magisteriales en los estados.[33]

Las normales reclaman para sí la organización nacional del magisterio

Además de la resistencia de las organizaciones locales preexistentes, el proyecto de constituir la Asociación Nacional del Magisterio fue disputado y/o resistido por las dos principales Escuelas Normales del país, la de México y la de Veracruz, que estaban en la víspera de la celebración de sus veinticinco años de existencia.

La Escuela Normal de Profesores del Distrito Federal reclamó para sí la iniciativa de organizar a los maestros:

> ...si los maestros mexicanos se han de unir alguna vez, será cuando esa unión se siembre en la escuela, en esta Escuela Normal que es la más propicia a ese *desiderátum*, dada la diversidad de elementos venidos de todo el país.[34]

Después hicieron lo mismo los egresados de la Escuela Normal de Jalapa. Pero la oposición veracruzana no provino sólo de Veracruz, sino de casi todo el país, donde los egresados de la Normal de Jalapa habían alcanzado una presencia mayor que cualquiera de las otras confraternidades normalistas.

Casi al mismo tiempo que se constituía formalmente la ANM, se funda la Sociedad Fraternal de Profesores Veracruzanos (SFPV), en enero de 1911. Los principales objetivos de esta Sociedad eran el mejoramiento de las "funciones" del profesorado, afirmar su bienestar y "asegurar la depuración de las ideas profesionales". La SFPV también pretendía "provocar un movimiento intelectual cuyo

[33] *Idem.*

[34] Basilio Vadillo, "Discurso pronunciado por su autor en la celebración del XXIV aniversario de la fundación de la Escuela Normal para Maestros", en *La Enseñanza Normal*, 2a. época, director Leopoldo Kiel, vol. IV, núm. 5, 15 de marzo de 1911, pp. 147-150.

fruto sea el prestigio del profesorado de instrucción primaria", con base en la renovada "doctrina pedagógica originaria" de la Normal Veracruzana.[35]

Los veracruzanos cuestionaron la viabilidad, la legitimidad, el procedimiento y la oportunidad de los trabajos tendientes a crear la ANM, al señalar en un manifiesto que

> ...cuando en los Estados se organicen sociedades similares a la nuestra [a la Sociedad veracruzana], quedará asegurada la vida de la Liga Nacional de Maestros con todos sus beneficios.[36]

Los centralistas y los federalistas

Las opiniones en torno de la formación de la ANM se habían dividido en dos bandos: "centralistas" y "federalistas". Los primeros querían una asociación "única", es decir, una asociación "nacional" del magisterio; en cambio, los federalistas querían

> ...muchas sociedades, independientes entre sí, pero unidas por relaciones amistosas. Hablan en nombre de la *libertad* del magisterio de los Estados, y no quieren, dicen, que éste quede *sometido* a una Mesa Directiva Central. Han lanzado el grito de alarma y han introducido la desconfianza entre muchos maestros, a quienes ha aterrorizado el fantasma de un centralismo que se imaginan igual al de su Alteza Serenísima.[37]

El centralismo y el federalismo políticos —decía Torres Quintero— nada tenían que ver con la Asociación Nacional de Maestros, pues una sociedad mutualista como ésta "tiene más relación con una institución bancaria que con una República". En este caso,

[35] Alberto Vicarte, "Sociedad Fraternal de Profesores Veracruzanos", en *Educación Nacional*, vol. V, núm. 4, Chihuahua, 28 de febrero de 1911, pp. 117-118; Abraham Castellanos, "Fines de la Escuela Normal Veracruzana (Jalapa, 2 de diciembre de 1911)", en *Discursos a la nación mexicana sobre la educación nacional*, librería Ch. Bouret, México, 1913, pp. 109 y ss.

[36] Alberto Vicarte, "Sociedad Fraternal de Profesores Veracruzanos", en *Educación Nacional*, vol. V, núm. 4, Chihuahua, 28 de febrero de 1911, p. 118.

[37] Gregorio Torres Quintero, "La Asociación Nacional del Magisterio. Centralistas y federalistas", en *La Enseñanza Primaria*, vol. VIII, núm. 20, México, 15 de abril de 1909, p. 320.

cada maestro "es un *accionista* que espera beneficios". Y en lo que respecta a los objetivos científicos de la Asociación —agrega— los maestros sólo quedarán obligados a estudiar las cuestiones de enseñanza.

> La Sociedad de Maestros, para ser verdaderamente nacional, ha de ser *una*; para ser verdaderamente cooperativa, ha de ser *una*; para que el mutualismo ligue a todos los maestros mexicanos, ha de ser un mutualismo nacional, no regional. Y los llamados *federalistas* eso quieren, un mutualismo regional, con sociedades regionales y egoístas. De ese modo el auxilio no sería mutuamente entre todos los maestros del país, sino entre los maestros de un Estado, con lo cual se desploma la idea de esa unión del magisterio nacional, que es, en verdad, la idea grandiosa y noble.
>
> Hagamos *una* Sociedad no *muchas* Sociedades, porque en la unidad está la fuerza, en la diversidad está la ruina.[38]

Uno de los más ardientes federalistas publicó en esos días un proyecto de estatutos para la ANM, con las siguientes características:

I. Formación de Asociaciones Sublocales en las Cabeceras de Cantón o Distrito.
II. Formación de Asociaciones Locales en las capitales de los Estados, del Distrito Federal y Territorios.
III. Formación de una Junta General Directiva con residencia en la Ciudad de México.
IV. Las Asociaciones Sublocales y Locales funcionarán con *toda libertad*.[39]

La libertad propugnada por este proyecto se refería fundamentalmente a la independencia de las asociaciones locales y

[38] *Ibidem*, p. 320. A mediados de mayo, el autor publica en la misma revista una nota en la que informa que los telegrafistas de ferrocarriles iban a separarse de la Liga de Empleados de Ferrocarril para constituir su propia sociedad mutualista, en la que participarían todos los telegrafistas diseminados en la República. A propósito —agregaba Torres Quintero—, "¿Los telegrafistas ferrocarrileros se irán a constituir según el sistema federal o central?" (*La Enseñanza Primaria*, vol. VIII, núm. 22, México, 15 de mayo de 1909, p. 321).

[39] Gregorio Torres Quintero, "La Asociación Nacional del Magisterio. Los federalistas", en *La Enseñanza Primaria*, vol. VIII, núm. 21, México, 1 de mayo de 1909, p. 321.

sublocales en el nombramiento de sus mesas directivas y en la aceptación de sus socios. Las sociedades locales y sublocales estarían obligadas a cumplir con algunos deberes, que parecían contradecir la libertad de que se les quería conceder: cobrar las cuotas que determinaran los estatutos de la ANM, remitir a la Junta General Directiva la mitad de los fondos recaudados, auxiliar a los socios enfermos y a los destituidos injustamente, costear el entierro de los socios, distribuir entre los socios los temas para los estudios que les encomiende la Junta General y organizar conferencias. La Junta General Directiva, a su vez, tendría la obligación de exhortar "prudentemente" a las mesas directivas de las juntas locales y sublocales al cumplimiento de sus funciones, y de no dar resultado, "rayar", de la ANM a las que no cumplieran con sus obligaciones.[40]

El proyecto —según Torres Quintero— en realidad estaba propugnando por un "federalismo ficticio", porque aún no existían las asociaciones locales que constituirían dicha federación o confederación. Las sociedades locales eran todavía promesas, por lo que, el citado proyecto,

> ...no trata de confederar lo existente, sino [...] lo que aún no existe, puesto que la Asociación Nacional de Maestros [...] está aún en gestación. Las Asociaciones Sublocales y Locales [...] duermen todavía dentro de la semilla. No son ni fetos siquiera.[41]

No obstante, la ANM se constituye formalmente el 27 de enero de 1911. Al acto inaugural asistió Ezequiel A. Chávez, subsecretario de Instrucción Pública. La Junta General Directiva de la ANM quedó integrada en su mayor parte por altos funcionarios de la burocracia educativa federal.

No se había cumplido con la promesa de no fundarla, mientras no se constituyeran las juntas locales de la mayoría de las entidades federativas. Incluso en el Distrito Federal no se había conformado

[40] *Ibidem*, p. 322.

[41] *Idem*. El autor señalaba que, aparte de ser ficticio, el citado proyecto era también más caro que el que se estaba discutiendo en la Comisión de la Junta Central, el cual dejaba a los socios la opción de disfrutar o no del mutualismo; es decir, abría la posibilidad de que hubiera socios que sólo quisieran participar en el estudio sobre las cuestiones de instrucción, participar en sus trabajos didácticos y recibir las publicaciones de la Asociación.

una Junta Local, donde en realidad existía una gran variedad de agrupaciones.

De las 21 agrupaciones que le dieron origen, 16 eran del Distrito Federal, cuatro de las capitales de los estados de Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas y Guerrero, y una de Ensenada.

Se establecieron juntas locales sólo en tres capitales de los estados, a saber: Tampico, Monterrey y Saltillo. Y fue precisamente en estas ciudades, por la influencia personal del Ing. Martínez como miembro destacado del grupo de Bernardo Reyes que mantenía influencia en la región, que éste había dominado durante varios años los estados de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila.

En la inauguración de la ANM, uno de sus directivos reconoció que la Asociación existía sólo "en un estado latente" y que aún "tenían mucho por edificar en el ánimo de los futuros miembros de la corporación", porque

> ...no es sencillo —decía— poner en funciones normales un organismo tan vasto, como éste, por sus grandes ideales, y tan compacto como tiene que ser para llevar su influencia benéfica a cada uno de sus miembros.

Sobre todo había que vencer la oposición de muchos maestros, que se negaban a incorporarse a la Asociación debido a

> ...una justa desconfianza en las garantías de vida que puede dar la Corporación; por dudas acerca de la mucha o ninguna convivencia que ésta puede tener con la Administración Pública Escolar y, lo que es más, por falta, seguramente, de promesas irresistiblemente sugestivas que lleguen a apoderarse de los ánimos de los indiferentes.[42]

La endeble ANM terminó de deshacerse el 27 de octubre de 1911 cuando su presidente, Miguel F. Martínez, fue transferido de la Dirección General de Instrucción Primaria a la Dirección de la Normal de Profesores del Distrito Federal.

[42] Alberto Vicarte, "Sociedad Fraternal de Profesores Veracruzanos", en *Educación Nacional*, vol. V, núm. 4, Chihuahua, 28 de febrero de 1911, p. 118.

UNA SECRETARÍA DE INSTRUCCIÓN QUE LLEGUE "HASTA DONDE LAS FRONTERAS DE MÉXICO ALCANZAN"

En 1905 se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA). Su fundación fue recibida como un desenlace más o menos natural de la serie de medidas que se habían venido adoptando desde 1901. En la iniciativa de la Ley se asienta que desde hacía tiempo se había pensado en crearla, pero que no se había hecho principalmente por la escasez de fondos y otras atenciones económicas de notoria urgencia.[43]

Designado titular de la SIPBA, Sierra afirma que como secretario poco tenía que agregar o modificar a los lineamientos trazados desde 1901 al asumir el cargo de subsecretario.

> No seremos nosotros —dijo Sierra— quienes incidamos en la presuntuosa convicción de que hoy, y aquí, comienza en realidad la historia de la educación nacional; pero si el pensamiento que la informa encuentra por primera vez la fórmula plena de su función gubernamental y administrativa, todo nuestro pasado la prepara y la hace visible y necesaria.[44]

La SIPBA pasó a ocupar el cuarto lugar —para efectos constitucionales— entre las demás secretarías. Bajo su dependencia administrativa quedaron la instrucción primaria, la normal y la profesional, y las escuelas de Bellas Artes, de Música y Declamación, de Artes y Oficios, de Agricultura, de Comercio y Administración y los establecimientos de instrucción pública que en lo sucesivo fueron creados en el Distrito y en los territorios federales.[45]

Eran muchas las instituciones y muy diversos los asuntos que quedaban bajo la dependencia de la nueva Secretaría; en cambio,

[43] "Iniciativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (18 de abril de 1905)".

[44] Justo Sierra, *Obras completas*, t. V, pp. 355, 358.

[45] "Decreto por el que se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes (6 de mayo de 1905)". La nueva Secretaría se haría cargo de las academias y sociedades científicas, del Instituto Patológico Nacional, de la propiedad literaria dramática y artística, de las bibliotecas y antigüedades nacionales, de los monumentos arqueológicos e históricos, y de la administración de los teatros del gobierno federal y el fomento de los espectáculos cultos de las artes y las ciencias, exposiciones de obras de arte, congresos científicos y artísticos.

su jurisdicción territorial se hallaba restringida al Distrito y los territorios federales. Pero se confiaba en que lo que se hiciera en el Distrito Federal para promover la "educación popular" era de interés indiscutible para la nación entera. A la "gran metrópoli", a la capital de la República —se decía— venían a estudiar jóvenes de todos los rumbos del país y sus métodos y establecimientos educativos podrían servir de modelo a los estados.[46]

Pocos días después Justo Sierra dijo aquello que no pudo quedar asentado ni en las normas ni en los considerandos de la iniciativa de ley que crea la Secretaría de Instrucción:

> La era que hoy comienza es la de *la escuela nacional*; la que llamamos *laica* fue hija de una victoria final en nuestras contiendas civiles; la escuela nacional es hija de nuestro progreso económico, de nuestra paz. Ésta es la condición inconmutable de la difusión de la escuela educativa en todos los ámbitos del país, en busca de todas las ignorancias, de todos los aislamientos sociales o étnicos, en busca de la nación que aún no vive, que aún no es nuestra, que es capaz de amar y de pensar, pero en la que ni pensamos ni amamos ¿Para realizar este propósito será preciso que la Federación comparta por amplio y positivo modo con los gobiernos de los Estados la labor de regeneración que exige una situación más amenazadora para la patria que todos los apetitos y codicias pudieran acecharla?[47]

En seguida señaló que sobre la mesa tenía un mapa de la República, que expresaba "toda la gama del blanco al negro entre el número de escolares y la población escolar". Exhortó a los consejeros a verla con el fin de que se convencieran de que la creación de la Secretaría de Instrucción Pública respondía a "una necesidad nacional" y de que su labor y la del Consejo Superior debía ser "eminentemente nacional". Para que no cupiese la menor duda de que su política educativa iría más allá del Distrito y los territorios federales, Sierra terminaba su discurso como sigue:

> ...es preciso (lo dije, lo repito, lo repetiré sin ninguna tregua) desamortizar esa mitad exánime de la nación, que es como un cadáver

[46] *Idem*.

[47] Justo Sierra, "Discurso al inaugurarse el periodo de sesiones del Consejo Superior de Educación Pública (CSEP) (6 de julio de 1905)".

encadenado a nuestros pies, de donde vienen todos nuestros miedos, todas nuestras desesperanzas, toda nuestra neurosis nacional.

El país económico es del capital que lo explota con inteligencia; es, por tanto, del capital extranjero; para mexicanizar estas fuerzas humanas que avasallando y transformando las fuerzas naturales se hacen dueñas de nuestro porvenir material, precisa poner en dos generaciones, en dos cuando más, poner en pie en todas partes a un pueblo viril que sepa ser dueño de sí mismo, crearlo. Para ello urge remover y conmover la masa, desamortizarla, encenderle el cerebro, con la chispa robada de Zeus por Prometeo, hacerle vivir la vida de la humanidad actual. Sería esto como si nos hubiésemos anexado una nueva nación, como si hubiéramos conquistado un imperio nuevo dentro de nuestro propio territorio.[48]

La vocación nacional de la nueva Secretaría también se reflejó en algunas de las reacciones que produjo su creación. Para el director general de Enseñanza Normal, por ejemplo, la SIPBA marcaba "el comienzo de una nueva empresa". Terminada la obra de demolición —decía— comenzaba la de hacer efectivo el precepto de la instrucción obligatoria, que de ser inicialmente atacado se había convertido en una demanda social que los gobiernos ya tenían dificultades para satisfacer.

En suma, el establecimiento de la SIPBA —según Justo Sierra— respondía a la necesidad de "dar la enseñanza en la cantidad que la necesita el país y de la calidad que su progreso requiere", por lo que no debería circunscribir su esfera de acción al Distrito y los territorios, sino ampliarla "hasta donde las fronteras de México alcanzan".

Consejo Superior de Educación Pública

En octubre de 1901 se crea el Consejo Superior de Educación Pública, con la característica de "un cuerpo de carácter consultivo" de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. El objetivo explícito de este cuerpo era mantener la armonía y coordinación entre las instituciones educativas del gobierno federal.

El nuevo Consejo sería un "núcleo suficientemente amplio" de autoridades y profesionales de la educación, en el que tendrían

[48] *Idem.*

"voz libre todos los intereses" y en el que la diversidad de criterios y opiniones sería la mejor garantía y justificación de sus acuerdos.[49]

El Consejo Superior aparece como una especie de "legislatura educativa", tanto por su composición colegiada como por su intervención en el perfeccionamiento jurídico de algunas de las decisiones más importantes de la Secretaría.[50] Eso se hace mucho más visible por el hecho de que, desde su segundo periodo presidencial Porfirio Díaz había legislado en materia educativa —como en muchas otras— en uso de las facultades extraordinarias que año tras año le concedía el Congreso de la Unión.

En el último decenio del régimen porfiriano, el Consejo Superior se constituyó en casi la única instancia colegiada que debate los proyectos e iniciativas de ley en materia educativa, muchas veces modificados o congelados por el debate de los consejeros.[51]

En su discurso inaugural de los trabajos del CSEP, el 13 de septiembre de 1902, Sierra definió las características y lo que se esperaba de dicho organismo. Sobre su composición profesional, señaló que

> ...de la misma necesidad de suprimir un organismo inútil (la Junta Directiva de Instrucción Pública) surgió la convicción de que para

[49] "Ley constitutiva del Consejo Superior de Educación Pública (octubre de 1901)". El CSEP se integra con dos tipos de consejeros: los "natos" y los "renovables". Los primeros eran los directivos de las instituciones y dependencias educativas públicas de todos los tipos y niveles, los directores del Museo y de la Biblioteca nacionales, el gobernador del Distrito Federal, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y los directores de los institutos de enseñanza normal, secundaria o superior que en el futuro fundase el gobierno. En cambio, los consejeros renovables eran veinte consejeros —con las mismas atribuciones que los natos— designados por el presidente de la República cada dos años. Entre estos últimos se encontraban tres directores de escuelas particulares. El Consejo tendría dos periodos de sesiones al año (uno de julio a septiembre y otro de enero a marzo) y el ministro del Ramo podría convocar a periodos extraordinarios o prolongar los ordinarios. Las sesiones del Consejo serían presididas por el ministro del Ramo y, por delegación suya, el subsecretario.

[50] El Ejecutivo Federal conservaba "íntegra" la facultad de resolver, pero sus decisiones tendrían que ser sometidas a la consideración del CSEP —antes o después de adoptarlas— para que pudiesen adquirir el carácter de definitivas, en todo lo que se refiere a planes de estudio, reglamentos, programas, métodos y libros de enseñanza.

[51] No obstante el origen oficial de la gran mayoría de los consejeros, era notable la intensidad que llegaban a adquirir los debates en el CSEP.

> *ampliar* y *acelerar* y convertir en definitivamente orgánica la obra gigantesca de la educación nacional [...], no bastaban al gobierno la ciencia y la experiencia de grupos de especialistas, sino que era indispensable sumar a ella la conciencia de quienes, precisamente por no serlo, pudiesen ver desde más alto, con mayor desinterés profesional o doctrinal, los arduos problemas que se intentaba resolver, y estuviesen por ello en aptitud de hacer prevalecer en todo proyecto de educación o reforma y en la puntualización de los medios de realizarlo, el punto de mira pedagógico o educativo sin el que toda empresa escolar resulta estéril y vana.[52]

En seguida exalta la trascendencia de los congresos pedagógicos y advierte que pronto volverá a convocarlos "para darnos cuenta mutua de la importancia y del resultado de los esfuerzos locales". Y agrega:

> ...no creo que sea vuestro ánimo concentrar vuestros esfuerzos en el área del Distrito Federal y de los territorios; de seguro que lo mismo que el gobierno federal, la suerte de la educación pública en los Estados no os puede ser indiferente. No sólo querréis armonizar las instituciones locales con las nuestras para facilitar el intercambio escolar y profesional, sino que no querréis desligaros de nuestros hermanos, que forman también los mexicanos de mañana, y con ellos el alma y la suerte de nuestra patria.[53]

Por eso —concluye Sierra— "no se consideraría extraño a una reforma constitucional igual o análoga" a la de la obligatoriedad de la enseñanza primaria, que diese "injerencia en su aplicación a la inspección federal".[54]

En suma, el Consejo Superior —además de realizar los objetivos explícitos— tenía que cumplir otras funciones: legitimar o respaldar las decisiones del gobierno federal y extender la acción de éste hacia todos los niveles y modalidades educativas en todo el país.

No hubo asunto del Ramo que no fuera sometido a la consideración del Consejo Superior: planes y programas de estudio y libros de texto para los distintos niveles y modalidades educativas;

[52] Justo Sierra, "Discurso en la apertura del CSEP (13 de septiembre de 1902)".
[53] *Idem.*
[54] *Idem.*

leyes y reglamentos, propuestas de restructuración administrativa, etcétera.

Uno de los primeros encargos de la SIPBA al Consejo fue la redacción de la convocatoria a un Congreso Nacional de Instrucción Pública.

Primer Congreso Nacional de Educación Primaria

Desde 1902 Justo Sierra había anunciado que pronto convocaría a un nuevo congreso nacional de instrucción pública. Pero fue hasta 1905 cuando solicita la colaboración del Consejo Superior para la redacción de la convocatoria.

El Consejo integra una comisión presidida por Porfirio Parra, para el diseño de las bases de dicha convocatoria. A esta comisión suceden otras, cuyas propuestas fueron una y otra vez rechazadas hasta que finalmente, a principios de 1910 se resuelve convocar a un congreso nacional, pero no de instrucción pública, sino limitado a la educación primaria.

El principal objetivo de los congresos era centralizar o uniformar la instrucción pública en todo el país. La idea iba ganando terreno entre las autoridades federales y cada vez era más explícita en el discurso de Sierra, especialmente a partir de la creación de la Secretaría de Instrucción Pública

Sin embargo, entre los propios funcionarios federales había notables diferencias en cuanto a la forma de centralizar la enseñanza.

Por ejemplo, Gregorio Torres Quintero (jefe de la Sección de Instrucción Primaria y Enseñanza Normal de la Secretaría de Instrucción) escribe en 1905 que hasta entonces se había insistido más en la uniformidad de la parte pedagógica —la "más difícil y delicada"— que en la material de la enseñanza primaria. La uniformidad —decía— se ha levantado como un *ídolo* al que se comienza a hacer sacrificios humanos. Los "uniformófilos" han olvidado que la diversidad profesional, moral, social y económica de los maestros se contrapone a la uniformidad, de tal forma que resulta un escollo difícil de salvar; a menos que se imponga la uniformidad haciendo de los maestros "peones que trabajan mecánicamente, como el obrero que en las fábricas no tiene más

misión que voltear una rueda, apretar un perno, levantar una palanca, etc.". No obstante, Torres Quintero apoya la uniformidad de la enseñanza primaria si sólo comprendía

> ...los caracteres dominantes que se procura imprimir a los establecimientos educativos para darles *fisonomía de familia*, pero sin llegar jamás a sacrificar en su pesada atmósfera al encargado de darles vida que es el maestro.[55]

Alberto Correa (director general de Enseñanza Normal) escribe en septiembre de ese mismo año que el próximo Congreso Nacional debía limitarse a evaluar los resultados obtenidos en los estados en los quince años transcurridos desde los primeros congresos y a la revisión de la vigencia de las recomendaciones arrojadas por ellos. Antes de efectuar ese balance —agrega— "no sería conveniente tratar otros asuntos", como el de la "federalización" de la enseñanza:

> ...la misma independencia que entre sí conservan las entidades federativas de México, en lo concerniente a su administración interior, reclama alguna otra forma de asociación y de liga.[56]

El Consejo Superior rechaza un proyecto de "federalización de la enseñanza" presentado en 1905 por Ezequiel A. Chávez, subsecretario de Instrucción Pública. Cuatro años después, Chávez propone que la Ley de Educación Primaria para el Distrito y los territorios ordene al gobierno federal la fundación de escuelas primarias en los estados, pero también es rechazado por el Consejo Superior.

La Comisión del Consejo Superior —integrada en 1905 y presidida por Parra— entrega al Congreso un proyecto de Convocatoria a un Congreso Nacional de Educación Pública. El temario sería el siguiente:

[55] Gregorio Torres Quintero, "La uniformidad de la enseñanza. Exageración de este principio", en *La Enseñanza Primaria*, vol. IV, núm. 24, México, 25 de junio de 1905, pp. 392-394, 399.

[56] Alberto Correa, "Congreso Nacional de Educación", en *La Enseñanza Normal*, vol. I, núm. 14, México, 8 de septiembre de 1905.

i) proponer los medios para obtener mejores resultados de las resoluciones de los congresos anteriores;

ii) resolver sobre la conveniencia de adoptar disposiciones especiales y, en caso afirmativo, cuáles deberían ser éstas;

iii) resolver si debe uniformarse o no la educación nacional y, en caso de respuesta afirmativa, hasta qué grado y con qué medios se haría, y

iv) definir las bases para la organización de las escuelas técnico-prácticas de agricultura, comercio y otras. Según este proyecto los delegados deberían traer consigo informes sobre el estado de la instrucción pública en la entidad que representaban.

Cinco años después el secretario Justo Sierra lanza la convocatoria —como dijimos—, no a un Congreso Nacional de Instrucción Pública, sino de Instrucción Primaria.

El proyecto original de Sierra había sido derrotado en dos de sus principales objetivos. Por un lado el Congreso no llegó a ser el tercero de la serie de congresos nacionales, iniciados en 1889 y 1890, que abordase todos los niveles y modalidades de la instrucción pública, sino el Primer Congreso Nacional de Instrucción Primaria. Por el otro, no se incluyó en la agenda del Congreso el tema de la federalización de la enseñanza, que hubiera sido el que mejor hubiese expresado el objetivo central de la reunión, aunque se hubiera reducido a la educación primaria.

Los gobernadores enviaron al Congreso sólo a los delegados vinculados con la instrucción primaria en sus respectivos estados y la agenda incluyó sólo dos temas:

i) Recibir los informes de los delegados sobre las escuelas primarias de sus respectivas entidades federativas.

ii) Definir las bases de la convocatoria a las siguientes reuniones del Congreso.

No obstante que el tema estaba fuera de la agenda, el subsecretario del Ramo intentó ponerlo en el ambiente en la víspera del Primer CNEP (Congreso Nacional de Educación Primaria). Con ese fin presentó al Consejo Superior de Educación Pública un proyecto de "federalización de la enseñanza popular" elaborado por Luis G. Monzón, un "humilde profesor" potosino.

Además, en su discurso inaugural, Justo Sierra recuerda el asunto en los siguientes términos:

> Maestros, los que representáis la perseverante energía indispensable también para el progreso escolar, pudiérais reuniros periódicamente en asambleas y comunicaros vuestras ideas sobre estos temas: ¿convendría, para apresurar la realización de la obra magna que nos está encomendada, aproximar más íntimamente, solidarizar más las escuelas primarias de la República toda, y crear, de común acuerdo, un centro de impulsión de donde partiese el movimiento a que obedeciese todo el sistema? Centralizar la enseñanza no puede ser la frase apropiada a esta idea; federalizarla o, mejor dicho, confederarla, confederar las escuelas, como os estáis confederando en una vasta asociación los maestros primarios; esto acaso respondería a una ingente necesidad nacional. Pensad en esto, ved si el pensamiento es bueno; vosotros mismos la forma en que todo ello pudiera ser posible, con el espíritu de buscar unificaciones, pero no uniformidades que harían maléfica vuestra labor.[57]

Llamar federalización a la centralización fue un acierto político, pero introdujo cierta confusión lingüística. Precisamente en esa ambigüedad estaba el acierto político: federalizar y confederar era centralizar o difundir la versión educativa del centro sin atentar contra la libertad de los estados para legislar en materia educativa como parte de su soberanía interior.

El aplazamiento y la redifinición del Congreso obedeció, quizá, a los siguientes factores combinados entre sí: *i*) las autoridades educativas y el Consejo Superior fueron absorbidos por los trabajos correspondientes a la elaboración de una nueva Ley Reglamentaria de la Nacional Preparatoria, la Ley de Educación Primaria y la Ley Orgánica de la Universidad Nacional; *ii*) la falta de acuerdo entre las propias autoridades educativas en torno de la forma, la estrategia y el alcance de la federalización de la enseñanza que era el objetivo central del Congreso; *iii*) la resistencia de las autoridades locales a la centralización educativa, y *iv*) la intensificación de las actividades políticas sucesorias en la presidencia de la República y en algunos gobiernos estatales.

El primer CNEP se reúne en la Ciudad de México del 13 al 24 de septiembre de 1910. Los delegados rinden a la asamblea informes detallados sobre el estado de la instrucción primaria en las entidades federativas que representaban.

[57] Justo Sierra, "Discurso en la sesión inaugural del Primer Congreso Nacional de Educación Primaria (13 de septiembre de 1910)", en *Obras completas*, t. V, p. 444.

El único estado que no envió representante al Congreso fue el de Veracruz,

> ...quizá por economía, por considerarlo inútil o porque la uniformidad de la enseñanza sea cosa que preocupe poca cosa a nuestros gobernantes. [...] tal vez sería que no quisieron contribuir a la centralización de la enseñanza, *abogando quizá por la iniciativa individual*.[58]

Se dijo que los veracruzanos eran "renuentes a la solidaridad pedagógica", "poco cultos" o enemigos del centralismo educativo. No hubiese importado tanto la falta de representación de un estado, de no tratarse de Veracruz, "la cuna de la escuela moderna en la República".[59]

Casi la mitad de las sesiones fueron dedicadas a la definición de las bases a que debían sujetarse las próximas reuniones del Congreso Nacional de Educación Primaria. Finalmente se determinó que el Congreso se reuniría cada año, "en distintos lugares del país".

Las bases para las próximas reuniones del Congreso revelan una gran desconfianza contra el predominio de las autoridades federales. No obstante, otras resoluciones del Primer Congreso permitieron a las autoridades federales preservar el control de algunos aspectos de las siguientes reuniones: *i*) se faculta a la Secretaría de Instrucción para que expida el reglamento interior a que se sujetarán tales reuniones, así como las convocatorias correspondientes a los gobernadores de los estados y a los jefes políticos de los territorios; *ii*) solicitar a la Secretaría de Instrucción Pública "su valiosa protección", es decir, las facilidades necesarias para las reuniones y la publicidad de las mismas y, "sobre todo, para que por su decisiva influencia cerca de los gobiernos de todas las entidades federativas de la República, se obtenga la debida reali-

[58] Zenón Torres, "La enseñanza primaria debe federalizarse", en *La Enseñanza Normal*, Segunda Época, director Leopoldo Kiel, vol. IV, núm. 5, 15 de marzo de 1911, p. 206.

[59] Alguien dijo que varios de los veracruzanos que participaron como representación de otras entidades federativas abogaron en el Congreso por la federalización de la enseñanza, "porque México se constituya en la cabeza directora de todos los afanosos por el engrandecimiento del antiguo pueblo de Cuauhtémoc".

zación de las resoluciones" que adopte el Congreso; *iii*) realizar la próxima reunión en la Ciudad de México; *iv*) la mesa directiva del Primer Congreso (dominada por funcionarios federales) definiría la agenda de las siguientes reuniones con base en las propuestas que envíen los delegados de las entidades federativas.

Las autoridades federales no dieron por derrotado su proyecto de centralizar la enseñanza primaria. Pronto, a principios de 1911, reinician su campaña en favor de la federalización de la enseñanza, con la esperanza de que se incluyera en la agenda y tuviera una mejor acogida en la siguiente.

La Escuela Mexicana (enero de 1911), órgano oficial de la Dirección General de Educación Primaria en el D.F., publicó "La confederación de la enseñanza primaria", una conferencia del profesor Bruno Martínez, preparada por encargo de Miguel F. Martínez, director general de Educación Primaria y presidente de la Junta Local de la Ciudad de México de la Asociación Nacional del Magisterio.[60]

La "confederación de la enseñanza" —escribe Bruno Martínez— permitiría extender los servicios educativos, como resultado de la suma de recursos y del estímulo que se origina en la emulación; elevaría la calidad de la enseñanza mediante la difusión de los nuevos métodos pedagógicos a través de los sistemas de supervisión y formación de docentes, y, por último, contribuiría a la uniformidad de la enseñanza, si los gobiernos federal y locales convinieran un sistema en armonía, con directores generales que regularan el trabajo escolar en cada estado y con inspectores facultativos que vigilaran el cumplimiento de los métodos adoptados en sus respectivas circunscripciones.

La educación primaria del país había avanzado sustancialmente en algunos estados de la República, al calor de la reforma pedagógica iniciada en Veracruz y de los congresos nacionales de instrucción de los años ochenta. Pero esos avances se sostuvieron en muy pocos estados:

[60] Bruno Martínez, "La confederación de la enseñanza primaria", en *La Escuela Mexicana*, enero de 1911.

> Las fracciones de la República que se levantaron [...] han caído nuevamente, como si las que abajo quedaban hubieran ejercido fatal atracción sobre ellas. El medio atrofia o da plétora de vida.[61]

Esto se podía contrarrestar —según el profesor Martínez— mediante la formación de una confederación de la enseñanza primaria, sin vulnerar la soberanía de los estados, conforme a los lineamientos que determinasen las próximas reuniones del Congreso Nacional de Educación Primaria.

Con ese fin sugería que la Asociación Nacional del Magisterio propusiera en la próxima reunión del Congreso Nacional de Educación Primaria la integración de una Comisión Permanente que en los meses que no hay reunión se ocupara de difundir los acuerdos y de recabar y publicar la información de los avances experimentados por cada una de las entidades federativas.[62]

La Enseñanza Normal (marzo de 1911) publica un artículo de Zenón Torres intitulado "La enseñanza primaria debe federalizarse". Es necesario —dice— federalizar la enseñanza, como se hizo con los servicios de correos y telégrafos, y como paulatinamente se hará con los ferrocarriles, la irrigación y la navegación. La enseñanza primaria

> ...necesita una tutela poderosa que la haga extensiva hasta el lugar más escondido de las montañas y que los encargados de difundirla, tengan también esa tutela que sirva para premiar sus afanes, encareciendo su labor fehaciente y contribuyendo a formar la agrupación de los esfuerzos de los maestros en todo el país, con el fin de marcar en Juntas generales, en Congresos Pedagógicos adecuados, los puntos culminantes en que deban ponerse de acuerdo todas las escuelas primarias de la República.[63]

La federalización de la enseñanza —según Torres—, aparte de aumentar y unificar el esfuerzo educativo, permitiría elaborar una mejor estadística escolar y una mayor igualdad entre los sistemas escolares de la República. El gobierno federal "debe fijar su mirada

[61] *Ibidem*, pp. 486-487.

[62] *Ibidem*, pp. 486-487, 489-490.

[63] Zenón Torres, "La enseñanza primaria debe federalizarse", en *La Enseñanza Normal*, Segunda Época, director Leopoldo Kiel, vol. IV, núm 5, 15 de marzo de 1911, pp. 134-135.

en esos lugares, donde la escuela moderna es un mito y donde el respeto a la labor del maestro son plantas exóticas". Hay estados —agrega— donde la situación de las escuelas es deplorable y los maestros que las dirigen tienen "sueldos que rivalizan con el jornal de los peones de una hacienda". Con la federalización de la enseñanza, los alumnos, uniformados los programas, podrían pasar sin ningún tropiezo de una escuela a otra, y

> ...los maestros verían coronados sus esfuerzos con el empeño en adquirir nuevos ascensos en su carrera laboriosa, dándose a conocer, y no que ahora existen en poblados ignorados, verdaderos pedagogos, que en un medio más sonriente y al lado de elementos encarecedores del verdadero saber, ocuparían el lugar que les corresponde por su ilustración y por los beneficios prestados a la educación de las masas populares.[64]

Con la federalización de la enseñanza, además —según Torres— se harían economías: las compañías constructoras, las casas comerciales y editoriales bajarían los precios de sus productos, porque "se disputarían el encargo" de dotar a las miles de escuelas de libros, muebles y demás útiles escolares, que serían casi los mismos para todo el país.[65]

Proponía también una reforma fiscal que eliminase los impuestos directos "de escuela" —que existen en muchos lugares, generalmente administrados por los municipios— y los sustituyera por un impuesto directo y general a todos los habitantes del país, captado y administrado por el gobierno federal. Con esta reforma —dice— se harían también economías, se aseguraría que los recursos captados llegasen a su destino y se podrían implementar políticas compensatorias en el sistema educativo nacional.[66]

Los "estados docentes" —según Torres— eran ejemplo de los resultados positivos de la centralización educativa. Eran aquellos estados que habían "quitado de la tutela de los ayuntamientos" a las escuelas primarias, poniéndolas bajo la dependencia de una Dirección General de Instrucción Pública. Pero, añade, desgracia-

[64] *Ibidem*, pp. 136-138.
[65] *Ibidem*, p. 206.
[66] *Ibidem*, pp. 207-208.

damente la mayor parte de los estados no tiene este sistema de organización escolar y

> ...dejan confiadas al criterio y cuidado de los Ayuntamientos, que son entidades completamente heterogéneas, con criterios las más de las veces encontrados, a las escuelas, templos sacrosantos que no merecen ser hollados por las ideas retrógradas de algún munícipe ultramontano o de algún cacique quijotesco. Esto hace posible la comisión de arbitrariedades sin cuento, que redundan en perjuicio de la niñez, del profesorado en general y por extensión al país entero.[67]
>
> Pero —agrega Torres— la federalización tenía que enfrentar muchos obstáculos, principalmente la oposición de algunos Estados, no sólo a la federalización, sino también a la "estatalización", como es el caso de Veracruz, donde se rechaza cualquier idea que tienda a la centralización de las escuelas municipales.[68]

Junto a la propaganda centralizadora se oían *algunas voces descentralizadoras*. Por ejemplo, el profesor Alberto Vicarte, egresado de la Normal de Jalapa y entonces director de la Escuela Normal de Chihuahua, escribe que "la unidad no lo es todo", que aparte de no existir criterios equitativos para distribuir los recursos fiscales en un sistema centralizado, debe cuidarse de que "el exceso de unificación" no atente contra la iniciativa individual, la espontaneidad y la experimentación múltiple, "que han sido en todas partes origen de invenciones y fuente de progreso". Se declaraba partidario de la unidad de organización y de régimen escolares

> ...siempre que esta unidad no se extreme hasta hacer de los maestros máquinas inconscientes de su trabajo. La unidad dentro de la variedad, en proporción conveniente para no disgregar los elementos constitutivos de un todo, es la condición indispensable de todo movimiento que evolucione hacia el progreso.[69]

En esos días Félix Palavicini resalta los obstáculos para organizar una oficina central de educación en México, como la diferencia

[67] *Ibidem*, pp. 138-139.
[68] *Ibidem*, pp. 139-140.
[69] *La Educación Nacional*, director y propietario, Alberto Vicarte, Chihuahua, vol. V, núm. 4, 28 de febrero de 1911, p. 84.

de presupuestos entre las entidades federativas y los municipios. Una desigualdad que —según Palavicini— tenía causas netamente locales: "cada estado, cada municipio obra en relación con sus fuerzas y recursos".[70]

UNA LEY Y UNA CONVOCATORIA CENTRALIZADORAS ENTRE EL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA REVOLUCIÓN

Expansión federal rudimentaria

Por acuerdo del presidente Díaz, el secretario de Instrucción, Jorge Vera Estañol, ordena a Torres Quintero que elabore "cuanto antes" una iniciativa de ley para "establecer pequeñas escuelas nacionales, para los indios y los campesinos, en toda la República, bajo la dirección de la SIPBA". No obstante la urgencia con la que se redactó, la Ley de Instrucción Rudimentaria fue aprobada por la Cámara de Diputados hasta el 30 de mayo de 1911, cinco días después de que Porfirio Díaz presentara su renuncia.

Generalmente se afirma que esta iniciativa de ley fue un intento tardío del gobierno de Díaz de "satisfacer algunas de las aspiraciones de la revolución". En realidad, la iniciativa fue una decisión —¿tardía?— de la política centralizadora de la instrucción primaria del país: las rudimentarias federales finalmente traspasaban la cerca jurisdiccional de los estados con el fin de forjar un sistema nacional mediante la escolarización de las regiones y los grupos desatendidos por los gobiernos locales y los ayuntamientos.

La Ley de Instrucción Rudimentaria fue rechazada por algunos gobernadores, en defensa de la soberanía educativa de los estados. Entre ellos sobresale el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, quien llegaría a ser jefe de la revolución constitucionalista y después presidente constitucional de la República.

La Ley de Instrucción Rudimentaria difícilmente puede ser vista como una concesión tardía a "la revolución", primero, porque ésta sería inventada tiempo después; segundo, porque lo que em-

[70] Félix C. Palavicini, *Problemas de educación*, F. Sempere y Cía. Editores, Valencia, 1910, p. 40.

pezaba entonces eran las revoluciones, en plural y descentralizada en el corto plazo; y tercero, porque aparece con mayor claridad como una expresión de la antigua política centralizadora del porfiriato y no de la violenta política descentralizada de la revolución.

En todo caso habría que decir que la instrucción rudimentaria intentada por el antiguo régimen fue precursora de la escuela rural de los gobiernos posrevolucionarios, si no en su orientación, sí en su organización y sus destinatarios: la educación federal para los campesinos e indígenas de todas las entidades federativas.

Una convocatoria a la federalización

La mesa directiva anterior aprueba por mayoría de votos el temario para el Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria, a efectuarse en septiembre de 1911.

La convocatoria fue distribuida a los delegados de los estados el 22 de abril de 1911, en ésta se formulaban las siguientes preguntas:

i) ¿Debe federalizarse la educación primaria en la República?

ii) ¿Qué medios deben emplearse para hacer efectivo el precepto de la educación primaria obligatoria en todo el país?

iii) ¿Qué intervención debe tener el Estado en las escuelas primarias no oficiales?[71]

El cuestionario del II Congreso, como puede verse, es la antigua agenda del régimen porfiriano y, en parte, también de los liberales triunfantes de la República restaurada: enseñanza obligatoria, intervención del Estado en las escuelas particulares y centralización o federalización de la enseñanza.

La agenda se había cumplido parcialmente en todos sus puntos pero la pregunta que seguía quitando el sueño era la primera:

¿Debe federalizarse la educación primaria en la República?

[71] Gregorio Torres Quintero, "Informe general relativo a los trabajos llevados a cabo por el Congreso Nacional de Educación Primaria en su segunda reunión, verificada en la capital de la República el año de 1911", en *Boletín de Instrucción Pública*, Órgano oficial de la SIPBA, México, vol. XVIII, núms. 4-6, septiembre-noviembre de 1911, p. 375.

El Congreso Nacional de Educación responderá que no; la Convención Nacional Revolucionaria dirá que sí; el primer jefe del Ejército Constitucionalista repetirá que no; los gobiernos sonorenses dirán que sí y emprenden la obra dónde y como pueden; la mayoría de los estados repetirán una y otra vez que no pero (por conveniencia, resignados o por necesidad) aceptarán la expansión de la escuela federal en sus territorios, primero en el campo y luego también en sus pueblos, ciudades y capitales.

Por lo pronto, quedan como los últimos signos centralizadores del antiguo régimen, la Universidad Nacional, la Ley de Instrucción Rudimentaria, la nacida muerta Asociación Nacional de Maestros y la convocatoria para el segundo Congreso Nacional de Educación.

En la "Entrevista Díaz-Creelman", identificada por todos como el comienzo del fin del régimen, Díaz había insistido en su proyecto de uniformación o federalización educativa. En esta época —dijo— la escuela es más importante que el ejército para la paz:

> Quiero ver la educación llevada a cabo por el Gobierno en toda la República, y confío en satisfacer este deseo antes de mi muerte. Es importante que todos los ciudadanos de una misma República reciban la misma educación, porque así sus ideas y métodos pueden organizarse y afirmar la unidad nacional. Cuando los hombres leen juntos, piensan de un mismo modo, es natural que obren de manera semejante.

El proyecto de federalización —según un maestro de la época— tropezó desde un principio

> ...con invencibles dificultades, como lo demuestra la serie de comisiones que sucesivamente se formaron para dictaminar sobre el punto y que nunca llegaron a una resolución definitiva. Porque parecía que una verdadera maleza de obstáculos, políticos los unos, económicos los otros, y, finalmente un sinnúmero de orden puramente didáctico, hacían casi imposible que se realizara el nuevo sistema. Los sostenedores de esto, alegaban, como argumento para ellos irrefutable, que así como se habían federalizado ciertos servicios administrativos (de comunicación, fiscales, etc.) nada tenía de anticonstitucional que un servicio tan trascendental como el de la educación tuviera también aquellos mismos caracteres generales. A esto se contestaba que en muchos Estados, y se citaban los de Coahuila, Chihuahua, Puebla

> y Veracruz, la educación pública había adquirido un alto grado de florecimiento, que de ningún modo permitiría sujetarla a los métodos un poco menos adelantados que regían en el Distrito Federal, en concepto de algunos educadores foráneos. Por otra parte, el sistema, como todos los que tienen el vicio de centralizar, tendía a producir una monótona uniformidad y a borrar los enérgicos rasgos de las fisonomías regionales.[72]

El general Díaz compulsó todas estas objeciones y "no creyó político intentar esta nueva usurpación de libertades, y el proyecto de federalización de la enseñanza dormitó por muchos años en el polvo de los archivos".[73]

[72] J.M. Rodríguez y Cos, "Propuesta de federalización de las escuelas rudimentarias para indios que no hablan español (CNEP, 1912)", en *La Educación*, Instituto Literario del Estado, Mérida, vol. I, núm. 10, 1 de octubre de 1912.

[73] *Idem*.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN REVOLUCIONARIA

El proyecto porfiriano centralizador o uniformador de la enseñanza primaria en todo el país no se realizó, a pesar del éxito relativo de centralización de otros aspectos de la vida nacional durante el antiguo régimen. Al fracaso de la idea de federalizar la enseñanza contribuyó la resistencia de los maestros y las autoridades educativas de los estados, el desacuerdo entre las propias autoridades educativas federales y la Revolución mexicana. Los últimos congresos nacionales de educación primaria, en vez de servir para avanzar hacia la federalización de la enseñanza, se convirtieron en foros donde se la impugnaba; la Escuela Normal del Distrito Federal no cumplió su cometido, puesto que la mayoría de los poquísimos maestros egresados de ella se quedaron a trabajar en la Ciudad de México, pero a su vez una escuela provinciana, la Normal Veracruzana, formó un mayor número de maestros (con la misma o superior calidad que la de la Ciudad de México) que salieron a trabajar hacia todos los rumbos del país. La Asociación Nacional de Maestros nació prácticamente muerta, estaba integrada sólo de un conjunto de pequeñas sociedades magisteriales de la capital de la República y de unas cuantas —no más de cinco— pequeñísimas sociedades de las capitales de los estados. Y, por último, la oposición de algunos gobiernos locales y las acciones revolucionarias armadas en algunas entidades federativas impidieron la difusión de escuelas rudimentarias federales en los estados de la República.

La política educativa del porfiriato tuvo continuidad en los gobiernos de De la Barra, Madero y Huerta —y en cierto sentido, el de la Convención. La continuidad ocurrió principalmente en lo que respecta a las últimas disposiciones dictadas por el gobierno de Díaz: la Universidad Nacional, la reunión de los Congresos Nacionales de Educación Primaria y la Instrucción Rudimentaria.

Esos gobiernos siguieron promoviendo la federalización de la enseñanza, pero en condiciones mucho más desfavorables que el antiguo régimen, como lo revelan los dictámenes contrarios a la centralización emitidos en los congresos de educación y las dificultades para el establecimiento del sistema federal de escuelas rudimentarias.

La ruptura en la orientación general de la política educativa vendrá después, al triunfo de los constitucionalistas en la guerra de facciones que sucedió a la derrota del ejército federal del gobierno de Huerta. Los constitucionalistas suspendieron los congresos nacionales de educación primaria, derogaron la Ley de Instrucción Rudimentaria, suprimieron la Secretaría de Instrucción y regresaron a la dependencia de los ayuntamientos las escuelas del Distrito y los territorios federales.

Hay aquí una paradoja histórica: los gobiernos nacionales del periodo revolucionario más descentralizado siguieron propugnando por la centralización de la enseñanza; en cambio, el gobierno que representó el comienzo de la reconstrucción de un poder central fuerte decidió cancelar el antiguo proyecto centralizador de la enseñanza y dio marcha atrás a los pasos que se habían dado en el antiguo régimen.

La diáspora revolucionaria —descentralizadora en el corto plazo— y el triunfo de los carrancistas tienen como desenlace en materia educativa la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Desde la perspectiva de los carrancistas, no justificaba su existencia con una jurisdicción limitada al Distrito y los territorios federales y cuya ampliación violaría la soberanía de los estados. Esta idea dominará en el Constituyente de 1917, el cual concede al Ejecutivo Federal muy pocas facultades en materia educativa y mantiene en este aspecto más bien un sistema descentralizado bajo el control de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos.

Durante el régimen porfiriano, el centralismo técnico y administrativo de la enseñanza primaria se había realizado sólo en el Distrito Federal, mediante la absorción de las escuelas primarias municipales. Al suprimirse la Secretaría de Instrucción Pública, estas escuelas vuelven a quedar bajo la responsabilidad administrativa y financiera de los ayuntamientos, permaneciendo en manos

del gobierno federal sólo el control técnico a través de una dirección general. Ante la incapacidad financiera de los ayuntamientos para hacer frente a esta responsabilidad, los maestros de la mayoría de los ubicados en el Distrito estallan una huelga en mayo de 1919 con la que reclamaban el pago de sueldos atrasados por varias decenas.

Los congresos nacionales de educación primaria

En los días previos a la renuncia de Díaz y durante los gobiernos que le sucedieron, los temas dominantes de la prensa en materia educativa fueron la federalización y la enseñanza rudimentaria. El 21 de junio de 1911, *El Diario del Hogar* informa que el secretario de Instrucción, doctor Vázquez Gómez rechazaba la federalización de la enseñanza porque *i*) mataría la iniciativa individual de los profesores locales, *ii*) haría difícil el nombramiento por el secretario del personal idóneo para cada localidad, *iii*) originaría un gasto excesivo del erario nacional, y *iv*) haría imposible una buena administración. Por ello proponía que el gobierno federal se limitara a ayudar a los estados pobres con la creación de escuelas como las de enseñanza agrícola y con la contratación de maestros ambulantes. *El Diario del Hogar* también recoge la opinión del doctor Terrés, quien opinaba que no debía llamarse federalización a la centralización, puesto que con ella se privaba a los estados el derecho de organizar la enseñanza como lo juzgasen conveniente. Y si el nombre era poco feliz, menos feliz era la idea centralizadora que ocultaba, pues si en el Distrito y territorios federales la educación tenía graves defectos, no se explicaba el afán de extenderlos a los estados, donde dichas deficiencias se acrecentarían por la extensión del número de necesidades. El gobierno federal —agrega— no tenía la seguridad de que sus hombres y sus métodos fueran los mejores y, por tanto, debía ser cauto al pretender que sus disposiciones fueran aceptadas en toda la República. Con la federalización —concluye— ganaría la uniformidad, pero ésta podía obtenerse también con la evidencia de los buenos resultados. Ya por su cuenta, el diario criticaba la idea de federalizar la enseñanza porque ocultaba el proyecto de centralizarla y porque la perspectiva de la centralización no se justificaba por el hecho de que el gobier-

no federal pudiera atender asuntos educativos y retribuir mejor a los maestros, pues buena parte de tales recursos provenían de los estados. La única ventaja que el diario encontraba en la federalización era que unificaría los programas y métodos de enseñanza; pero incluso ésta era una "pequeña ventaja" porque la escuela primaria no trataba de enseñar "todo lo que era posible aprender, sino sólo lo que no era permitido ignorar".[1]

La idea de federalizar la enseñanza no sólo era rechazada en la prensa sino, también en el propio medio magisterial.

A pesar de un medio adverso y de la renuncia de Díaz, en septiembre de 1911 se reúne el Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria (CNEP), conforme a la convocatoria publicada el 22 de abril anterior. El cuestionario era —como vimos— el siguiente:

i) ¿Debe federalizarse la educación primaria en la República?

ii) ¿Qué medios deben emplearse para hacer efectivo el precepto de la educación primaria obligatoria en todo el país?

iii) ¿Qué intervención debe tener el Estado en las escuelas primarias *no oficiales*?

Estos temas fueron elegidos —según Torres Quintero— atendiendo a las propuestas enviadas por las delegaciones "en plena revolución" y dados a conocer a los estados "cuando el movimiento libertario ya había terminado". Es necesario hacer esta aclaración, agrega, "porque bien pudiera haberse creído que en la proposición de dichos temas hubo alguna intención dañada por parte de persona o corporación alguna".[2]

Francisco I. Madero había anunciado su apoyo a la instrucción rudimentaria y, cinco días antes de la inauguración del Congreso Nacional había expresado

[1] Citados por Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1911-1934*, Centro de Estudios Educativos, México, 1986, pp. 100, 115.

[2] Gregorio Torres Quintero, "Informe general relativo a los trabajos llevados a cabo por el Congreso Nacional de Educación Primaria en su segunda reunión verificada en la capital de la República el año de 1911", en *Boletín de Instrucción Pública*, órgano oficial de la SIPBA, México, vol. XVIII, núms. 4-6, septiembre-noviembre de 1911, p. 375. Torres Quintero era jefe de la Sección de Educación Primaria y Enseñanza Normal de la SIPBA, vicepresidente de la Asociación Nacional del Magisterio y presidente del Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria.

> ...el propósito de establecer cuatro o más núcleos universitarios en distintos puntos del país, para promover y procurar en todo él la uniformidad de la enseñanza preparatoria y profesional. Con esta uniformidad y con la de la educación primaria, a la de Congresos Pedagógicos, se conseguirá troquelar el alma nacional dentro de un molde único que lo ligue, con un vínculo de intelectualidad a todos los Estados de la Federación, y que impulse a nuestra patria, vigorosa y unida, uniforme y fuerte, hacia un solo derrotero en su marcha constante de cultura y civilización.

El presidente Francisco León de la Barra inaugura el II CNEP en la Ciudad de México. Entre el Primer Congreso y éste habían sucedido muchas cosas en el país; en marzo de 1911 Sierra había sido sustituido por Jorge Vera Estañol como secretario de Instrucción, el 25 de mayo Porfirio Díaz había renunciado a la presidencia de la República y, a su vez, Vera Estañol había sido remplazado en el cargo de secretario por el doctor Francisco Vázquez Gómez.

En su discurso inaugural, Vázquez Gómez resaltó el tema de la federalización educativa pero en un tono moderado y ambiguo. Recordó que desde hacía varios años este asunto se venía discutiendo, sin que se hubiese llegado a un acuerdo. "Pedagogos respetables, competentes, autorizados y doctos" habían expresado opiniones tanto en pro como en contra de la federalización.[9]

Para resolver "este asunto tan delicado e importante" —dijo— es necesario considerarlo no sólo desde los puntos de vista jurídico, económico, administrativo y pedagógico, sino, también, "desde un punto de vista enteramente social". Y finalmente señaló:

> Ha dicho Spencer con muchísima razón y reconocida justicia que los progresos de la enseñanza no siempre tienen su origen en los grandes centros educativos; y es muy natural pensar que menos lo han de tener en un centro directivo de la educación nacional; muy al contrario, y según lo demuestra la experiencia de todos los tiempos como de todos los pueblos, el progreso, en los variados órdenes de la actividad humana, no es más que la resultante de la acción de actividades individuales dispersas, que sumadas por la comunión intelectual, convergen al mismo fin. Es que la inteligencia, el saber y la inventiva, nunca han sido ni son patrimonio de un grupo. No raras veces en el cerebro de un humilde maestro de escuela, si es dedicado y observa-

[9] Francisco Vázquez Gómez, "Discurso en la inauguración del Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria (20 de septiembre de 1911)".

> dor, germina una nueva idea que, modificada por otros viene a producir una verdadera revolución o a salvar alguna dificultad pedagógica; pero si las creaciones debidas a los esfuerzos individuales, no encuentran un medio seguro y fácil de ser reconocidas y sancionadas por otros, se habrá matado, por este hecho, la iniciativa individual, tan necesaria para el progreso de todas las sociedades.[4]

En un discurso tan ambiguo como el del secretario de Instrucción, uno de los delegados al Congreso profetizó que en esa asamblea entrarían en pugna "el egoísmo de cada entidad federativa" y "el altruismo de cada terruño mexicano que se sacrifica por los demás". Y preguntaba: "¿Ganará el equilibrio?"

> ...si gana uno u otro, la hechicería hurí [...] de nuestros deseos se desplomará sobre el abismo más negro de la estúpida ignorancia, o sobre el filo más sangrante de la anarquía, o sobre el pantano más inmundo de la corrupción.

La ambigüedad de los primeros oradores expresaba, más que una posición personal, la precaución que imponía el clima en que se debatiría el tema de la federalización de la enseñanza:

> ...los delegados de los Estados —asienta Torres Quintero en su informe sobre el Congreso— vieron alzarse al través de la pequeña frase el fantasma del centralismo y venían ya prevenidos en contra de la idea, aun cuando ésta pudiese tener algo de benéfica y pudiera realizarse en parte sin vulnerar la soberanía de los Estados. Venían, además, en la creencia de que los delegados del Distrito Federal irían a abogar por la centralización, como si aquí se desease tal federalización de la enseñanza.[5]

La comisión encargada de dictaminar sobre este punto —integrada por los delegados de Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Yucatán y Veracruz— resolvió que, en vista de que el concepto de "federalización" no se encuentra en ninguno de los diccionarios y enciclopedias —de la lengua, jurídicos y pedagógicos— que tuvieron al alcance, acudieron a la opinión individual de algunos dele-

[4] *Idem.*

[5] Gregorio Torres Quintero, "Informe general sobre el Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria (septiembre de 1911)".

gados y encontraron que "federalización de la enseñanza" tenía principalmente los siguientes dos significados:

> Primero. Acción y efecto de someter todo el régimen escolar y educativo de nuestro país a la central y absoluta dirección de los poderes federales legítimamente constituidos de la nación.
>
> Segundo. Acción y efecto de formar con los principales elementos directores de la educación pública y privada de los estados, territorios y Distrito Federal, una alianza, una liga (*foedus-cris*, alianza) que asuma la dirección de la educación primaria en México; es decir una federación nacional y dentro, naturalmente, de nuestro régimen político y del absoluto respeto a nuestras leyes.[6]

Con base en argumentos de distinta naturaleza, la comisión se pronunció contra toda idea de federalización que se basara en el primer significado del término. La federalización sería un atentado contra la soberanía de los estados y, de reformarse la Constitución, sus consecuencias serían funestísimas, ya que una legislación uniforme no podría atender a la diversidad de climas, costumbres y estados sociales entre las distintas entidades federativas que exigen la expedición de leyes especiales para cada región del país.

Los "principios más rudimentales de una sana pedagogía" también se hallaban en pugna con la federalización. No es lo mismo —se decía— federalizar el correo o los ferrocarriles, que la educación, ni tan grave el peligro de desacertar en la centralización de aquéllos como en ésta. Más que en cualquier otra tarea humana, en la enseñanza eran indispensables la independencia de criterio y la libertad de acción individual.

La enseñanza cumple mejor sus objetivos en un sistema descentralizado, en el que "la vigilancia es más inmediata [...] y el trámite administrativo menos complicado y tardío". Eso no podría lograrse, según la Comisión,

> ...desde la olímpica mansión del Poder Federal de la Nación, en donde [...] no habrá hombres en aptitud de conocer todas las minuciosas condiciones especiales, las diversas y variadísimas circunstancias de cada uno de los Estados.[7]

[6] "Dictamen sobre el primer tema del Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria (septiembre de 1911)".

[7] *Idem*.

La centralización de la enseñanza traería como consecuencia, además,

> ...el emporio, la supremacía de la misma, es decir, su aristocratización en el foco directivo y consecuentemente su relegación a segundo término en los Estados, que no vendrían a ser sino humildes provincias escolares [...] si en todo caso son odiosas las aristocracias, en materia de educación popular, además de odiosas y censurables, son supinamente antipatrióticas.[8]

La Comisión Dictaminadora juzgaba inconveniente el centralismo educativo también desde el punto de vista económico. Primero, porque aumentarían los costos de administración, ya que era de suponer que el gobierno federal manejaría los fondos destinados a la educación primaria y pagaría los sueldos de los administradores y los maestros de este nivel, mientras que los estados seguirían cubriendo los del personal de los otros niveles educativos. Y segundo, porque sería difícil acordar un criterio justo y equitativo para distribuir los recursos económicos. Sobre esto último, la Comisión se preguntaba si los fondos serían repartidos atendiendo a las aportaciones o a las necesidades más urgentes de cada entidad. Optar por esto último, agregaba, sería una muestra de solidaridad nacional, pero ninguno de los estados estaría de acuerdo con un reparto tan injusto e inequitativo de recursos.[9]

La Comisión juzgó inconveniente *la federalización de la enseñanza entendida como centralización*. Era inconveniente —decía— desde el punto de vista jurídico, pedagógico, administrativo, económico y, sobre todo, del equilibrio que debía existir en la enseñanza entre los estados y el Distrito Federal.[10]

La Comisión se inclinaba a creer, en cambio, que "son mayores las ventajas que las desventajas" de *la federalización entendida como "nacionalización" o "federación escolar" de la enseñanza*.[11]

No obstante, la Comisión resuelve abstenerse de opinar en forma definitiva sobre la misma, declarándose "perpleja" ante el

[8] *Idem*.
[9] *Idem*.
[10] *Idem*.
[11] *Idem*.

asunto y proponiendo el aplazamiento de su resolución hasta la siguiente reunión del Congreso Nacional de Educación Primaria y que, de ser aprobada, se busquen los medios más adecuados para su realización.[12]

El dictamen fue discutido acaloradamente por los delegados; una proporción mínima de éstos se declaró partidaria de la federalización, y otros, sin ser partidarios de la centralización radical de la enseñanza, como el presidente del Congreso, impugnaron el dictamen por estar en desacuerdo con los argumentos que la Comisión adujo para desecharla. Hubo quienes dijeron que el gobierno de Díaz,

> ...cuyas prácticas políticas eran eminentemente concentradoras, ideó ese plan de unidad educativa con el exclusivo fin de absorber libertades y de acabar con todo elemento de autonomía.

Finalmente, por una gran mayoría de votos fue rechazada la federalización de la enseñanza, en los términos propuestos por la Comisión Dictaminadora. Y la rechazaron no sólo los delegados provenientes de los estados, sino también muchos de los delegados del Distrito Federal y otros profesores radicados en la Ciudad de México que fungieron como representantes de doce de los estados de la República.

"El fantasma del centralismo volvió a erguirse" cuando se propuso agregar al dictamen anterior una recomendación al gobierno federal para que, con absoluta independencia del régimen escolar de los estados, estableciera escuelas rudimentarias, primarias completas y normales en cualquier lugar de la República. La asamblea desechó cualquier adición al dictamen en ese sentido.[13]

[12] *Idem.*

[13] Uno de los argumentos en favor del establecimieto de escuelas federales en cualquier punto del país era que si un particular tenía derecho a establecerlas, con más, o al menos, con la misma razón, lo tenía el gobierno federal. Un grupo de profesores del Distrito Federal propuso al Congreso que en los periodos de receso del mismo hubiera un Comité, integrado por el director general de Educación Primaria, el jefe de la sección de Instrucción Primaria de la STPBA y tres profesores nombrados por el Congreso en la penúltima sesión, que se encargase de gestionar ante la Secretaría de Instrucción "lo necesario" y los demás trabajos conducentes a la nueva reunión. Esta propuesta, aparentemente fue también rechazada por el Congreso.

La federalización de la enseñanza prosperó, de un modo indirecto, en otros de los dictámenes aprobados por el Congreso, a través de uno de los significados que no fueron contemplados por la primera Comisión: el ensanchamiento del sistema escolar federal en todo el país por medio de la instrucción rudimentaria.[14]

La resolución favorable a la instrucción rudimentaria fue promovida por una extensa propuesta presentada al Congreso por el delegado Rodríguez y Cos. Si se había rechazado con justicia el propósito de federalizar la enseñanza —apunta Rodríguez y Cos—, el Congreso debería modificar su resolución general, aceptando que un sistema centralizado se aplique parcialmente a "la redención de la clase indígena que no habla el castellano". Según esta propuesta,

> ...si la federalización pudiera tener algún argumento en su favor, sería ciertamente el de intentar la redención de esa numerosa clase indígena [...] Aquí sí que conviene que el centro asuma enteramente la responsabilidad de la educación [...] Sería una obra de misericordia a la vez que de alta política en la cual podrían cooperar el centro y las diversas entidades federativas, poniéndose de acuerdo sobre la infinita variedad de condiciones regionales y aun contribuyendo con sus recursos fiscales a esta restauración de nuestra nacionalidad.[15]

La propuesta específica de Rodríguez y Cos, y que sería aprobada por el CNEP, era la de que, por conducto de la SIPBA, se solicitara a la Cámara de Diputados que las escuelas rudimentarias se establecieran preferentemente en todas las regiones de la República en donde hubiera tribus indígenas que desconocieran la lengua castellana, destinándose para tal objeto una partida de un millón de pesos de las reservas del Tesoro.[16]

[14] A ello contribuyó el hecho de que la Cámara de Diputados ya había aprobado la Ley de Instrucción Rudimentaria, que facultaba al gobierno federal para que estableciera escuelas de este tipo en cualquier parte del país.

[15] J.M. Rodríguez y Cos, "Propuesta de federalización de las escuelas rudimentarias para indios que no hablan español (Congreso Nacional de Educación Primaria, septiembre de 1912).

[16] *Idem*. En consonancia con la resolución del Congreso Nacional de Educación, un diario que rechazaba la federalización, apoyaba el proyecto de establecer las escuelas rudimentarias en todo el país, a pesar de que eran "un indicio de federalización". En este caso se juzgaba a las escuelas rudimentarias como un indicio de federalización, puesto que el gobierno federal establecía, por su cuenta, escuelas

Por otra parte, aunque había rechazado la centralización de la enseñanza primaria en el país, el CNEP recomienda la centralización de la misma dentro de la circunscripción de cada estado. Esto, según Torres Quintero, "para arrebatarla de los municipios indolentes, empedernidos y estacionarios". Además, aunque era legalmente imposible, el Congreso expresó su gran deseo de que las jubilaciones se concedan a los maestros sin importar en qué lugares hubiesen prestado sus servicios.

En el informe de los trabajos del Segundo CNEP —leído en la última sesión— Torres Quintero explicó el móvil del proyecto de federalización de la enseñanza, respondió algunos de los argumentos esgrimidos contra ella e insistió en algunas de las ventajas que su implantación traería consigo. Desde su perspectiva, la federalización había sido rechazada porque

> ...ahora que la revolución hizo nacer una grata esperanza de verdadero gobierno democrático, no sólo el individuo se siente excesivamente celoso de su propia independencia, no sólo él se muestra con la altivez del ciudadano que se juzga armado de inalienables derechos políticos, sino que los Estados mismos, por efecto natural de la ley física de que la acción es igual a la reacción, al pensar que han recobrado su soberanía (¡ojalá que esto no sea sólo un sueño!) propenden a mirar con recelo toda clase de cuestiones en que creen que el Poder federal amenaza absorber facultades reservadas exclusivamente a ellos.[17]

Más allá del efecto descentralizador de la revolución, Torres Quintero también reflexiona sobre el estado en que se encontraba el espíritu público:

> ...no ha mucho que nuestra patria ha sido conmovida por una revolución que dio fin a un prolongado régimen de paz, el cual ha sido llamado por muchos "régimen antiguo", cuando apenas data de ayer. Los pueblos, cuando despiertan, creen que el nuevo día es *era nueva*;

---

de este tipo en todos los rumbos del país. Pero, en este caso, veía la posibilidad de una verdadera cruzada nacional contra la ignorancia, "la campaña que con más apremio reclama el patriotismo y el esfuerzo de los buenos hijos de la nación". *El Diario del Hogar*, 14 de marzo de 1912, citado por Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1911-1934*, Centro de Estudios Educativos, México, 1986.

[17] Gregorio Torres Quintero, "Informe general sobre el Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria (septiembre de 1911)".

al saludar al nuevo sol, al sol de la libertad, se sienten inclinados a olvidar, más aún, a despreciar lo que existió en su noche pasada, y se imaginan que el reciente amanecer es el origen, es el comienzo de otra vida, tan independiente y distinta de la anterior, que hasta piensan que el eslabón que une a lo presente y lo pasado, ha sido roto por el influjo de las nuevas ideas y convertido en miserables escorias.

Torres Quintero también advirtió que,

...aun cuando no existan esos bruscos saltos, hay instantes en los pueblos en que el equilibrio conocido se destruye, el suelo cruje, la atmósfera se agita, los cimientos de la sociedad se conmueven, y en medio de la desolación general, no sabemos si el estremecimiento ha concluido o si se inicia otro de proporciones más considerables. La conmoción mexicana aún dura en los espíritus y las olas populares no se aquietan todavía.

y concluyó:

...la centralización no es mala en sí misma; la unidad de autoridad es indispensable, por civilizadora, en cierto periodo de la evolución de los pueblos, como lo demuestra en todos momentos la historia del mundo. La centralización sólo llega a convertirse en obstáculo para el progreso, cuando tiende a deprimir la iniciativa local, cuando esa iniciativa ha llegado a su mayor edad, cuando ya es consciente de sí misma, cuando ya siente su dignidad y se rev(b)ela su poder precisamente como feliz resultado y en virtud de una buena centralización.[18]

En la sesión de clausura el subsecretario de Instrucción Pública, José López Portillo y Rojas, dijo a los delegados del Congreso:

[18] *Idem*. La no federalización de la enseñanza —agrega Torres Quintero— es "perjudicial a los intereses del maestro en lo que respecta a las recompensas y jubilaciones". Porque existen maestros ancianos que han prestado sus servicios por más de medio siglo, que han sido laboriosos y abnegados, con méritos indiscutibles, pero no han podido conseguir su jubilación porque han prestado servicios fraccionariamente en diversos estados de la federación y ninguno de éstos puede premiar legalmente los servicios prestados en las otras entidades. En suma: "Si el sistema escolar de la República dependiese única y exclusivamente del Poder Federal, si no hubiese, por consiguiente, más que una ley de recompensas y jubilaciones en todo el país, entonces el maestro podría trabajar indistintamente en cualquier estado, y aun cuando cambiase de residencia durante su carrera, bastaría sumar los años de servicios para que la Nación se los premiara al día que lo mereciere".

> Os habéis pronunciado [...] contra la federalización de la enseñanza por temor al centralismo. En vuestra calidad de representantes de entidades políticas soberanas, habéis cumplido sin duda vuestra obligación al seguir esa senda, porque las leyes relativas a la instrucción pública y la ejecución de ellas, son asuntos que corresponden por entero a la independencia y soberanía de cada Estado.[19]

Afortunadamente —concluye— existe la voluntad de seguir celebrando las reuniones del CNEP; y podrán hacerlo en la Ciudad de México o en otras ciudades del país, porque "el gobierno federal no se empeña en traeros a este lugar con actitud de predominio o de mando".[20]

El Tercer Congreso Nacional de Educación Primaria se reunió en Jalapa, en octubre de 1912, bajo la presidencia del doctor Eduardo R. Coronel, director de la Escuela Normal Veracruzana. Los delegados rindieron sus respectivos informes sobre la situación de la enseñanza primaria en las entidades que representaban y abordaron los siguientes temas:

[19] José López Portillo y Rojas "Discurso de clausura del Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria (septiembre de 1911)". En el mismo acto, Basilio Vadillo, paisano y profesor cercano a Torres Quintero, afirma, contra la opinión mayoritaria del Congreso, que "en los pueblos jóvenes, para los efectos de la ley natural de desenvolvimiento, es el Estado el tutor forzoso del progreso, ya que se esboce éste en una aspiración general que será preciso proteger, ya que encarne en instituciones sociales que será preciso velar y cuidar. El pueblo procrea ese progreso en el nido de las legislaciones que se dan, pero es el gobierno quien ha de sostener ese progreso, enseñarle a andar y hacerle andar, porque en los pueblos jóvenes es el gobierno la única institución fuerte —fuera del clero— toda vez que es la única bien organizada, prestigiada y de vasta y decisiva acción social".

[20] López Portillo interpretaba la realización del Congreso como una prueba de "la persistencia del orden en nuestro pueblo, a pesar de los superficiales trastornos que acaban de pasar, y el propósito firmísimo que abrigan todas las entidades [...] de proseguir sin tregua ni descanso la obra redentora de la educación de las masas". Y agregaba que "las agitaciones bélicas que cruzaron como un relámpago por nuestros campos y ciudades, han sido un accidente de nuestra gran vida común, y que la esencia misma de ésta se halla definitivamente informada por una voluntad resuelta de seguir los antiguos salvadores derroteros donde nos habíamos internado, y de no abandonar un solo instante la obra patriótica de nuestra ilustración y de nuestro engrandecimiento. [...] Sois como la paloma que salió después del diluvio a recorrer los campos, y volvió a la arca trayendo en el pico una ramita de olivo". Aparentemente la estrategia centralizadora de la SIPBA se sustentaba sobre todo en la expansión del sistema de enseñanza rudimentaria, la cual, según López Portillo, era la que "principalmente se impone a nuestras necesidades del momento".

i) ¿Son buenas o malas las escuelas mixtas? ¿Son deseables o sólo son tolerables? ¿Hasta qué grado?

ii) ¿Cuál debe ser el programa de la educación obligatoria en la República Mexicana?

iii) ¿Debe ser uniforme la enseñanza primaria en la República? En caso afirmativo, precisar esa uniformidad.[21]

Después de discutir "rudamente" un dictamen completamente adverso al sistema mixto, el primer punto se resuelve en el sentido de que éste no es recomendable como sistema general pero, en casos extremos, debe tolerarse para niños menores de diez años.[22]

La segunda cuestión se resolvió con la definición de los contenidos generales de un programa de educación obligatoria y la recomendación de que sus contenidos específicos se definieran atendiendo al "medio físico, social y económico de las diversas localidades o regiones, sin llegar jamás a la especialización de la enseñanza".[23]

Sobre la tercera pregunta, varios delegados rechazaron un dictamen que aceptaba la uniformidad de la enseñanza primaria elemental obligatoria en toda la República, en cuanto al programa, los métodos y procedimientos didácticos, fines y tendencias. La Comisión modificó sus conclusiones y, aunque fueron todavía debatidas, se redujeron a señalar que la primaria debe ser uniforme en toda la República en lo referente al programa general y a las tendencias, que deberán ser la formación de los rasgos característicos del alma nacional.[24]

[21] Las comisiones dictaminadoras para cada uno de los temas quedaron como sigue: *i*) Abel Ayala y José Ma. Bonilla (magisterio oficial del Distrito Federal), Miguel Salinas (Morelos), Delfino Valenzuela (Veracruz) y Alberto Vicarte (Chihuahua); *ii*) Torres Quintero (Distrito Federal), Alconedo (Aguascalientes), Cabañas (Veracruz), Velasco (Guerrero) y Vargas Piñera (Sonora), y *iii*) Ponciano Rodríguez (magisterio oficial del Distrito Federal), coronel José Manterola (Secretaría de Guerra), Rafael García Moreno (Estado de México), Adolfo Márquez (Puebla) y Artemio Alpízar (Yucatán). (Eduardo R. Coronel, "Informe general relativo a los trabajos llevados a cabo por el Congreso Nacional de Educación Primaria en su tercera reunión que tuvo lugar en la ciudad de Jalapa, en el mes de octubre de 1912, presentado por el presidente del mismo dr..., director de la Escuela Normal Veracruzana", en *Boletín de Instrucción Pública*, SIPBA, vol. XX, núms. 5 y 6, México, noviembre y diciembre de 1912, pp. 664-665, 671.)

[22] *Ibidem*, p. 665.

[23] *Ibidem*, pp. 665-670.

[24] *Ibidem*, p. 671.

Una vez más el CNEP había bloqueado la centralización o federalización de la enseñanza primaria, que en esta tercera reunión intentó promoverse a través de la segunda y, sobre todo, la tercera cuestión, sobre la instrucción obligatoria y la uniformidad de la enseñanza.

El Tercer Congreso Nacional resultó aún más adverso que los anteriores para la federalización centralizadora. Lo fue desde el lugar mismo donde se reunió: ya no en el Distrito Federal sino en Jalapa, la capital del estado más reacio a la centralización educativa. También lo fue en cuanto a la integración de su directiva, dominada por los delegados provenientes de los estados, quienes, además de la presidencia de la mesa directiva (a cargo del director de la Normal Veracruzana), dominaron las comisiones dictaminadoras de la asamblea; en cambio, los directivos de la enseñanza primaria federal ocuparon posiciones secundarias tanto en la directiva como en las comisiones de esta reunión.

No obstante, los delegados funcionarios del gobierno federal consiguieron el control de la Comisión organizadora de la siguiente reunión del CNEP, la cuarta, a celebrar en San Luis Potosí, en 1913.[25]

El Cuarto Congreso Nacional de Educación Primaria se reunió en San Luis Potosí, en octubre de 1913 y contempló los siguientes asuntos:

[25] En la penúltima sesión fueron electos como miembros propietarios de dicha comisión Miguel F. Martínez, Gregorio Torres Quintero y Luis de la Brena, y suplentes Toribio Velasco, Abel Ayala y Daniel Delgadillo. (*Ibidem*, p. 673.) Las comisiones dictaminadoras en el 3er. CNEP fueron las siguientes: la primera (escuelas mixtas) quedó integrada por los señores Abel Ayala y José Ma. Bonilla (magisterio oficial del Distrito Federal), Miguel Salinas (Morelos), Delfino Valenzuela (Veracruz) y Alberto Vicarte (Chihuahua). La segunda (programa de educación obligatoria en la República), por Torres Quintero (Distrito Federal), Alconedo (Aguascalientes), Cabañas (Veracruz), Velasco (Guerrero) y Vargas Piñera (Sonora). La tercera (uniformidad de la enseñanza primaria), por Ponciano Rodríguez (magisterio oficial del Distrito Federal), coronel José Manterola (Secretaría de Guerra), Rafael García Moreno (Estado de México), Adolfo Márquez (Puebla) y Artemio Alpízar (Yucatán). (Eduardo R. Coronel, "Informe general relativo a los trabajos llevados a cabo por el Congreso Nacional de Educación Primaria en su tercera reunión (Jalapa, Veracruz, octubre de 1912)", en *Boletín de Instrucción Pública*, SIPBA, vol. XX, núms. 5 y 6, México, noviembre y diciembre de 1912, pp. 664-65, 671.)

1. ¿Conviene dar unidad a los planes de estudios de las escuelas normales primarias en toda la República? Puntos esenciales en que debe consistir esa unidad. ¿Cuál sería el mejor plan de educación normal primaria y cada cuándo debe procederse a su revisión?

2. El trabajo manual en la Escuela Primaria. Carácter general que debe dársele en las escuelas de la República Mexicana. Organización de dicha asignatura. Programas.

3. ¿Es conveniente el empleo de textos en la escuela primaria? En caso afirmativo, ¿de qué manera?[26]

La convocatoria al Cuarto CNEP se publicó el 14 de agosto de 1913. Según Larroyo este Congreso no llegó a reunirse; según Meneses, se reunió con la presencia de delegados de tan sólo doce estados. Es necesario precisar el número y la fecha en que se efectuó. ¿Hubo dos congresos, uno convocado por Huerta y otro por los constitucionalistas?[27]

El Quinto Congreso Nacional de Educación Primaria (a realizarse en Pachuca, el 1 de octubre de 1914) fue convocado el 10 de agosto de ese año, después de la renuncia de Victoriano Huerta, por Rubén Valenti,[28] subsecretario encargado del despacho del breve gobierno de Francisco S. Carbajal, a punto de entregar el poder y la Ciudad de México a los constitucionalistas. El 20 de octubre la Secretaría de Instrucción constitucionalista informó al gobierno de Hidalgo que la inauguración se aplazaba para el 8 de diciembre de ese año. Finalmente el Quinto CNEP no se realizó, ya

[26] En Francisco Larroyo, *Historia comparada de la educación en México*, Porrúa, 3a. ed., 1952, pp. 360-361.

[27] Hay más información sobre este Congreso en Ernesto Meneses, *Tendencias educativas oficiales en México, 1911-1934*, Centro de Estudios Educativos, México, 1986, pp. 135 y ss. La delegación de la SIPBA estuvo encabezada por Eliseo García, y fueron designados Juan León, representante de la Dirección General de Educación Primaria (DGEP); María Arias Bernal, de las escuelas normales del Distrito Federal; Armando Padilla, de las Primarias Especiales del Distrito Federal; Lucio Tapia, de las primarias de los territorios federales; Julio S. Hernández, de las primarias superiores del Distrito Federal; Leopoldo Camarena, de las primarias elementales del Distrito Federal; Eulalia Guzmán de los jardines de niños del Distrito Federal. (Francisco Larroyo, *Historia comparada de la educación en México*, 3a. ed., 1952, p. 361.)

[28] Rubén Valenti (1879-1915) era oriundo de Comitán, Chiapas. A la entrada de las tropas constitucionalistas al Distrito Federal huyó a Guatemala, donde se suicidó, al sentirse repudiado por sus paisanos por haber servido al gobierno de Huerta. (Antonio Barbosa, *Cien años en la educación de México*, p. 132.)

que el gobierno de Carranza tuvo que salir de la Ciudad de México y refugiarse en el puerto de Veracruz.[29]

El significado de los Congresos Nacionales de Educación Primaria (1910-1912)

Los Congresos Nacionales siempre fueron cuestionados por algunos maestros. Hubo quienes decían que ningún provecho podrían aportar, porque sus resoluciones eran poco acertadas debido a que "los maestros que se reúnen no son todos pedagogos entendidos"; otros afirmaban que sus resoluciones, aunque fuesen acertadas, de nada servían porque "no teniendo sanción legal [...] las cosas seguirán lo mismo".[30]

En efecto, el Segundo y el Tercer Congresos Nacionales —así lo reconoció Gregorio Torres Quintero, uno de sus principales promotores— no pudieron cumplir al pie de la letra las bases establecidas en sus convocatorias "debido al estado de guerra intestina en que hemos vivido". Sin embargo —alegaba— cualquier acuerdo tomado por esas asambleas de maestros "vale más que todos los acuerdos tomados por los aficionados a la pedagogía".[31]

La utilidad de las reuniones —continúa Torres Quintero— no requería de mayor demostración. En Estados Unidos, con un sistema federal como el nuestro,

> ...el Commissioner of Education, que es el jefe de la Oficina Federal de Educación en aquel país, ha afirmado recientemente: "Si no tenemos un sistema nacional de escuelas, tenemos en cambio, un programa nacional de educación". ¿Podemos nosotros decir lo mismo?[32]

Además —agrega Torres Quintero— en Estados Unidos existían grandes asociaciones, una de las cuales constituye "un verda-

[29] Teodomiro Manzano, *Historia de la educación primaria en el estado de Hidalgo*, SEP, 1950, p. 53. Hubieran participado en el Congreso, representando a la SIPEA los profesores Eliseo García, Juan León, María Arias Bernal, Armando Padilla, Lucio Tapia, Julio S. Hernández, Leopoldo Camarena y Eulalia Guzmán. (*Boletín de Educación*, vol. I, núm.1, septiembre de 1914.)

[30] *Nosotros*, núm. 2, enero de 1913, p. 54.

[31] *Idem*.

[32] *Ibidem*, p. 55.

dero Congreso"; la National Education Association, que celebró en 1910 su 48o. reunión nacional con 12 385 maestros. Ese mismo año se celebraron otras veintitrés reuniones de otras agrupaciones.[33]

> Todas esas agrupaciones, además de otras fuerzas educacionales contribuyen en aquella República Federal a establecer un programa nacional de Educación. El contacto entre los maestros estrecha los vínculos de unión por encima de las fronteras de los Estados y da unidad a las aspiraciones nacionales en medio de la diversidad de las administraciones escolares.
>
> He aquí, pues, a dónde pueden ir nuestros Congresos Nacionales de Educación Primaria.[34]

Independientemente del significado que se le atribuyó entonces, para nuestra historia las tres primeras reuniones del CNEP tienen un particular interés, entre otras razones, porque en ellos pudimos ver el desenlace del proyecto porfiriano de centralizar o federalizar la enseñanza, en lo que fue "el último reducto" de Sierra para realizarlo.[35]

Estas reuniones dan cuenta de la tenacidad con la cual se continuó el proyecto de federalizar o uniformar la educación primaria en todo el territorio nacional, a pesar de la inestabilidad política y los frecuentes cambios en los gobiernos y en la Secretaría de Instrucción. Continuidad que se expresó en la puntual convocatoria a los Congresos Nacionales de Educación Primaria y en la vigencia de la Ley de Instrucción Rudimentaria.

Sin embargo, pensados para promover la federalización, los Congresos Nacionales de Educación Primaria se convirtieron en foros contra la centralización de la enseñanza.

La cancelación del Quinto Congreso Nacional, convocado para octubre de 1914, interrumpió la serie de congresos iniciada

[33] American Association for the Advancement of Science; American Federation of Arts; American Federation of the Teachers of the Mathematical and Natural Sciences; Catholic Education Association; National Association for the Promotion of Kindergarten Education; Playground Association of America; Southern Educational Association; National Society for the Promotion of Industrial Education.

[34] *Ibidem*, p. 430.

[35] Félix F. Palavicini, "Sobre la SIPBA y la centralización-descentralización educativa", en *La Patria por la escuela*, Linotipografía Artística, México, 1916.

por Justo Sierra en septiembre de 1910, y, por si fuera poco, pronto los constitucionalistas, en vez de Congresos Nacionales, convocarán a Congresos Pedagógicos Estatales en varios estados durante los años de 1915 a 1919.

DIFICULTADES DE LA INSTRUCCIÓN RUDIMENTARIA

Una de las últimas medidas legislativas en materia educativa del régimen porfiriano fue la expedición de la Ley de Instrucción Rudimentaria, decretada el 11 de junio de 1911, el mismo día que Díaz embarca en "El Ipiranga". Esta Ley facultaba al gobierno federal para establecer escuelas rudimentarias en todo el país, con preferencia en aquellos centros de población a los que no llegaba la acción educativa de los gobiernos estatales y municipales.[36]

Desde la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Instrucción Rudimentaria, el 1 de junio de 1911, se advertía que no faltarían "los espíritus obstruccionistas [que] pretenderán invocar en contra de esta bienhechora idea el régimen federal y la soberanía de los estados". Adelantándose a la crítica, la exposición de motivos advertía que el régimen federal y la soberanía eran "principios de equilibrio político, dentro de nuestra Constitución; pero no han sido ni pueden ser el fundamento del monopolio de la instrucción, o mejor dicho, del monopolio de la ignorancia". Aclaraba que la ley no afectaba en lo más mínimo la legislación educativa vigente, y recordaba que la ley propuesta era una figura jurídica semejante al resto de las leyes federales con jurisdicción en todo el territorio nacional, como eran las de fomento de industrias nuevas o la de explotación de los recursos naturales.[37]

[36] "Decreto para el establecimiento de las escuelas rudimentarias", en SEP, *La educación pública en México a través de los mensajes presidenciales desde la consumación de la independencia hasta nuestros días*, México, 1926. La Iniciativa de Ley fue elaborada por Jorge Vera Estañol, secretario de Instrucción Pública, y Gregorio Torres Quintero, jefe de la Sección de Instrucción Primaria, y enviada al Congreso de la Unión por Díaz en los últimos meses de su gobierno. Sería promulgada por el presidente interino Francisco León de la Barra, siendo secretario del Ramo Francisco Vázquez Gómez, el 1 de junio de 1911.

[37] Jorge Vera Estañol, *Historia de la revolución mexicana. Origen y resultados*, pp. 203-204.

La ley no tuvo vigencia durante los meses que fungió como secretario del Ramo Vázquez Gómez; pero su sucesor en el cargo, Francisco Díaz Lombardo —a propuesta de Torres Quintero— decidió establecer la Sección de Instrucción Rudimentaria en la SIPBA (el 24 de noviembre de 1911), la que puso a cargo del licenciado Manuel Brioso y Candiani.

Para dar cumplimiento a la ley, la Sección de Instrucción Rudimentaria envió instaladores de escuelas rudimentarias a todos los estados y territorios de la República. Los instaladores tenían como tarea "explorar las regiones más incultas del país" y proponer a la Secretaría la fundación de escuelas rudimentarias "en los centros o puntos más a propósito de cada división natural étnica o delimitada por el uso de un idioma o dialecto regional". Los instaladores propondrían a la Secretaría de Instrucción las personas de cada localidad que reunieran "las condiciones de aptitud y moralidad requeridas para dirigir las escuelas e inspirándose siempre para el mejor desempeño de sus encargos, en el decreto de 1 1 de junio de 1911".

La nueva Sección tenía ante sí una labor sin antecedentes y "su campo era muy extenso, puesto que se trataba de todo el país" y "no era cosa de establecer escuelas en las ciudades y aldeas, sino en los lugares apartados, pequeños e incultos".[38]

El programa comenzó a ejecutarse con el nombramiento de treinta y seis "instaladores de escuelas", que se diseminaron en los estados y territorios con el fin de presentar a la SIPBA "propuestas razonadas" para el establecimiento de escuelas rudimentarias. Debido a la inexperiencia de la Sección y de los instaladores, éstos a veces se perdían y no se tenían noticias de ellos por varias semanas.[39]

En abril de 1912, Madero proyectaba la creación de 500 escuelas rudimentarias en el país.[40] En septiembre de ese mismo

[38] Gregorio Torres Quintero, "Informe sobre las escuelas de instrucción rudimentaria que el Ejecutivo de la Unión está erigiendo en la República, presentado en la tercera reunión del CNEP por el señor profesor representante de la SIPBA", en *Boletín de instrucción pública*, vol. XX, núms. 3 y 4, septiembre-octubre 1912, p. 349.

[39] *Ibidem*, p. 352.

[40] Francisco I. Madero, "Informe al Congreso de la Unión, 1 de abril de 1912", en SEP, *La educación pública en México a través de los mensajes presidenciales*, p. 170.

año el presidente dio cuenta de los escasos resultados arrojados hasta entonces. Sólo había 50 escuelas funcionando, a pesar de que los instaladores habían propuesto la creación de 580, y a pesar de que ya se había gastado 95% de la partida presupuestal de 300 mil pesos. Sin embargo, dijo que la Secretaría tenía importantes estudios sobre la forma de organizar y establecer, de manera definitiva y con el mayor provecho y extensión posibles, las escuelas rudimentarias en todo el país.[41]

Esto provocó muchas críticas. No era muy halagüeño el futuro inmediato de estas escuelas, porque el Congreso de la Unión había reducido el presupuesto para la instrucción rudimentaria de 300 mil a 160 mil pesos, en el siguiente ejercicio fiscal.[42]

La crítica y los obstáculos

El Diario del Hogar (30 de abril de 1912) informó que el nombramiento de los instaladores de escuelas rudimentarias había caído algunas veces en personas ajenas a la enseñanza y que en muchos lugares no había habido propiamente instalación de escuelas, sino simples cambios de dueño: escuelas del estado que pasaban a la federación. Así, los estados se reservaron sólo las mejores escuelas y disminuyeron su gasto educativo. Otro diario, *La Nación* (14 de agosto de 1912) tildó de utópico el proyecto de escuelas rudimentarias. Lo consideraba irrealizable tanto desde el punto de vista económico como desde el pedagógico. La población analfabeta, además de ser numerosa, tenía una pluralidad de lenguas (mencionaba sesenta) y se hallaba muy dispersa en el país. El programa pretendía, además, que los indígenas aprendieran en tan sólo dos años a hablar, leer y escribir en español y las operaciones elemen-

[41] Francisco I. Madero, "Informe al Congreso de la Unión, 16 de septiembre de 1912", en SEP, *La educación pública en México a través de los mensajes presidenciales*, p. 171.

[42] Según Torres Quintero, 80% se había gastado en adquisición de muebles y útiles para la oficina y las escuelas, y en los sueldos y viáticos de los instaladores, y 10%, en sueldos del personal docente. (Gregorio Torres Quintero, "Informe sobre las escuelas de instrucción rudimentaria que el Ejecutivo de la Unión está erigiendo en la República, presentado en la Tercera reunión del CNEP por el señor representante de la SIPBA, en *Boletín de Instrucción Pública*, vol. XX, núms. 3 y 4, septiembre-octubre, 1912, p. 352.)

tales de aritmética. El diario sugería la alternativa de valerse de los misioneros católicos que tenían una larga experiencia en la instrucción popular y eran capaces de enseñar, desinteresados, movidos por un espíritu superior y se contentaban con pequeñas subvenciones.[43]

En junio de 1912, el subsecretario Pani publicó un estudio crítico sobre la instrucción rudimentaria.[44] Las mayores dificultades para el cumplimiento de esta ley —según Pani— eran: *i*) las condiciones especiales de nuestro pueblo, *ii*) la extremada limitación de nuestros recursos, y *iii*) la propia ley.

La primera dificultad era la muy desigual distribución de los grupos étnicos en el territorio nacional y las "diversas costumbres, necesidades y aptitudes y hasta aspiraciones contrarias y [...] la confusión casi babélica que resulta de la gran pluralidad de las lenguas nativas que se hablan en el país". El segundo obstáculo para el cumplimiento de la ley era el económico: el presupuesto total de la Federación equivaldría a "una insignificante gota de agua" para atender a poco más de 10 millones de analfabetas en el país, de los cuales 3.6 millones eran los niños en edad escolar. Por último, entre las limitaciones derivadas de la propia ley estaba la insuficiencia de los cursos previstos por la misma —dos cursos anuales— para enseñar los rudimentos de lectura y escritura. Esto —según Pani— se lograba, con algunos defectos, en el Distrito Federal, en escuelas bien dotadas de material, con maestros especialmente preparados para la docencia y un buen sistema de inspección técnica; pero difícilmente se lograría en los "lugares más incultos del país", en los que seguramente se exhumarían las "ya olvidadas antigüedades pedagógicas, como el Silabario de San Miguel, mucho menos se podría realizar el plan de 'educación integral'".

> Fundados en estas consideraciones y exagerando quizás los peligros de no ajustarse estrictamente a los cánones pedagógicos modernos es

[43] *La Nación*, 14 y 22 de agosto y 23 de octubre de 1912, en Ernesto Meneses, p. 116.

[44] Alberto J. Pani, "La instrucción rudimentaria en la República" (junio de 1912), en *Mi contribución al nuevo régimen (1910-1933)*, Editorial Cultura, México, 1936, p. 66.

como algunos educadores han llegado a calificar las escuelas de referencia de *excelentes fábricas de zapatistas*.[45]

Esta última afirmación no era totalmente exacta —según Pani— porque no eran zapatistas muchos de los egresados de las escuelas primarias del país —la mayoría de éstas semejantes a las rudimentarias— pero advertía que no era quimérico el peligro apuntado, sobre todo en

> ...los lugares más incultos del país, en los cuales, por su alejamiento de todo centro adelantado o de las vías de comunicación, y, además, por las condiciones especiales de vida de sus pobladores, los conocimientos *abstractos* rudimentarios allí difundidos no pueden tener una *aplicación práctica inmediata* [...] y, además, a todos los casos en que, no verificándose precisamente lo anterior, la elevación del nivel intelectual del pueblo producido por las escuelas no esté acompañada, por efecto de las mismas escuelas o de causas exteriores, de un aumento de bienestar material. La labor escolar, en todos los casos de ruptura del equilibrio entre el nivel mental y el económico del pueblo, crearía un estado permanente de descontento, preparación admirable del campo donde vendrían a espigar después, fructuosamente, los demagogos sin conciencia predicando, por ejemplo, socialismos agrarios del tipo orozquista o zapatista, esto es, el despojo violento de los terratenientes. [...] Analizar la desgracia [...] es centuplicarla. Proyectar luz en las conciencias, mediante *enseñanzas abstractas*, para iluminar sólo miserias, pero dejando obscuros los caminos que conducen al mejoramiento económico, es, pues, *una cruel ironía para el pueblo y una amenaza para nuestro régimen social*.[46]

Para solucionar estos problemas Pani proponía las siguientes reformas a la instrucción rudimentaria: *a*) Difundir la enseñanza rudimentaria preferentemente entre los niños en edad escolar y sólo por excepción entre los adultos; *b*) Aumentar la duración del programa de dos a tres años, con el fin de introducir al programa nociones elementales de geografía e historia patria; y para imprimirle un carácter práctico, agregar la enseñanza de dibujo y trabajos manuales; *c*) Establecer en cada región y de acuerdo con sus necesidades, una o varias Escuelas Prácticas Industriales o Agrícolas, para coronar la obra iniciada por las rudimentarias; y

[45] *Ibidem*, pp. 69-78.
[46] *Ibidem*, pp. 79-81.

d) Establecer escuelas normales regionales para formar el personal docente de las escuelas rudimentarias, con personas de los mismos lugares donde se desempeñaran como maestros.[47]

Por ahora —según Pani— convenía "limitar el radio de acción de la enseñanza rudimentaria a una cierta zona alrededor del Distrito Federal"; después podrían extenderse "del centro a la periferia, siguiendo las líneas de menor resistencia" a la acción escolar, a saber: las que iban de las zonas de mayor a menor densidad poblacional. Ésta era la ruta de las menores a las mayores dificultades para la inspección escolar, la cual era menos eficaz y más costosa cuanto mayor era la superficie ocupada por las escuelas de su jurisdicción. De ese modo se alcanzaría un "rendimiento máximo compatible con el esfuerzo desplegado", sin "diluir homeopáticamente la acción escolar", como ocurría con el esquema vigente.[48]

En junio de 1912, Pani renunció al cargo de subsecretario de Instrucción por un conflicto con el secretario Pino Suárez.

Unos días después de la renuncia de Pani (el principal crítico de la Ley de Instrucción Rudimentaria) fue designado jefe de la Sección de Instrucción Rudimentaria Gregorio Torres Quintero (coautor de la citada ley).

A tres meses de haber asumido el cargo, Torres Quintero informó ante el III Congreso Nacional de Educación Primaria (reunido en Jalapa). A pesar del entusiasmo de Torres, hasta entonces los resultados concretos habían sido muy magros. Tan sólo se habían establecido 86 escuelas rudimentarias pero prometía la instalación de 118 más en el curso del mes de octubre. Todas estas escuelas estarían ubicadas en los estados, ya que se había resuelto que las del Distrito y los territorios federales pasarían a ser escuelas primarias, dependientes de sus respectivas autoridades escolares.[49]

[47] *Ibidem*, pp. 81-93.

[48] *Ibidem*, pp. 90-94. El estudio de Pani tuvo amplia difusión, fue conocido por varios de los personajes que después ocuparían altos puestos en el ramo, entre ellos Vasconcelos, quien fungía como presidente del Ateneo, cuando Pani lo leyó en una de las conferencias.

[49] Gregorio Torres Quintero, "Informe sobre las escuelas de instrucción rudimentaria que el Ejecutivo de la Unión está erigiendo en la República, presentado

Torres Quintero informa que la mayoría de los estados había acogido la idea "con entusiasmo" pero, al mismo tiempo, señalaba que en 1912, debido "a los trastornos políticos", se había suspendido la fundación de escuelas rudimentarias en los estados de Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Morelos y Coahuila. En este último estado, el gobernador Venustiano Carranza había rechazado el establecimiento de las escuelas rudimentarias porque consideraba anticonstitucional el decreto que les había dado origen.[50]

Torres Quintero anunció una reforma de la estructura administrativa, la supervisión y la estrategia instaladora de las escuelas rudimentarias. En cada estado se establecería una Inspección General, con sede en la capital, y varias Inspecciones de Zona, encargadas de la dirección técnica y administrativa de las escuelas encomendadas a su vigilancia. Por encima de las inspecciones generales estarían los "visitadores" que recorrerían las regiones y desempeñarían las comisiones que dispusiera la SIPBA. Con esta nueva estructura,

> ...la SIPBA desarrollará [...] en todo el país un servicio centralizado, exclusivamente de la instrucción rudimentaria [...], con sus quinientos inspectores escolares y sus diez visitadores de oficinas primarias.[51]

Además de los obstáculos políticos y geográficos, la instrucción rudimentaria encontró algunas de sus principales dificultades en el medio social inmediato donde iban a establecerse: las familias que se negaban a enviar a sus hijos a la escuela por razones económicas y culturales, en Guanajuato, y los hacendados que "se niegan rotundamente a que se les dé instrucción a los peones y a sus hijos, temerosos de que en ella pierdan su fanatismo y su paciencia en la esclavitud, y ya no puedan manejarlos y pagarles como hoy lo hacen, en Sinaloa".[52]

---

en la tercera reunión del CNEP por el señor representante de la SIPBA", en *Boletín de Instrucción Pública*, vol. XX, núms. 3 y 4, p. 554.

[50] *Ibidem*, p. 354.

[51] *Ibidem*, p. 362.

[52] *Gaceta de Guadalajara*, 25 y 28 de julio de 1912, en Armando Martínez y Manuel Moreno, *Jalisco desde la revolución. La escuela de la revolución*, Gobierno del estado de Jalisco, 1988, p. 84.

El final

En abril de 1913 Victoriano Huerta informó al Congreso de la Unión que hasta entonces sólo se habían podido establecer 181 escuelas rudimentarias, con alrededor de 10 mil alumnos, de los que eran adultos mil quinientos. Expresó el propósito de que llegaran a ser 5 mil, con más de 250 mil alumnos. Para ello solicitaba del Congreso la autorización de un presupuesto de 4.5 millones de pesos.[53] Huerta también anunció que pronto enviaría al Congreso una iniciativa de reformas a la Ley de Escuelas Rudimentarias para hacer obligatoria la asistencia a estas escuelas en aquellos lugares donde no hubiera establecimientos de educación primaria o en los que las leyes locales no la consideraran obligatoria.[54]

Intentamos —decía Huerta— orientar la enseñanza en un sentido "preferentemente práctico" que conduzca a un "resultado inmediato", apartándonos de la "teoría especulativa en estudios y profesiones". La prosperidad de la nación —agrega— depende de "la elevación intelectual de las grandes masas".[55]

Sin embargo, en septiembre de 1913 informa que estaban funcionando 200 escuelas rudimentarias (sólo 19 más que en abril) con 10 mil alumnos (el mismo número que en abril). Cifra que perdurará hasta el resto del gobierno de Huerta. Muy lejana quedaba la promesa de establecer 5 mil escuelas para atender 250 mil alumnos.[56]

La Ley de Instrucción Rudimentaria y la idea de ponerla en vigor había sobrevivido a tres presidentes y a varios secretarios de Instrucción; también había sobrevivido a las críticas y dudas sobre su bondad y factibilidad, a la escasez de recursos económicos y, sobre todo, a la resistencia de los estados que se negaban a ser invadidos por la instrucción federal en sus territorios.

[53] Victoriano Huerta, "Informe al Congreso de la Unión, el 1 de abril de 1913", en SEP, *La educación pública en México a través de los mensajes presidenciales*, p. 176. Huerta también explicó que no se había podido ofrecer el 5o. año elemental por falta de recursos económicos. (*Ibidem*, p. 177.)

[54] *Ibidem*, p. 177.

[55] *Ibidem*, p. 178.

[56] Victoriano Huerta, "Informe al Congreso de la Unión, el 16 de septiembre de 1913", en SEP, *La educación pública en México a través de los mensajes presidenciales*, p. 179.

La instrucción rudimentaria sufrió su mayor descalabro durante el gobierno de Victoriano Huerta, cuando parecía que contaba con el mayor apoyo político y económico del gobierno federal. Por si fuera poco, el franco declive ocurre cuando los encargados de dirigir la construcción del sistema nacional de instrucción rudimentaria eran el secretario de Instrucción, Jorge Vera Estañol, y Gregorio Torres Quintero, jefe de la Sección de Instrucción Rudimentaria, quienes habían sido los autores de la iniciativa de Ley de Instrucción Rudimentaria, decretada en las postrimerías del porfiriato.

Al comienzo, las rudimentarias habían sido rechazadas como una empresa centralizadora o de conquista y colonización política de los estados. Paradójicamente, las rudimentarias terminan sucumbiendo, no por la resistencia local, sino por el temor del centro, que veía en ellas la formación de un sistema escolar, con tal potencial político, que podría servir a Vera Estañol en sus ambiciones presidenciales.

Cuando parecía que vendrían a más, las rudimentarias vinieron a menos. Quizá a Vera Estañol y a Torres Quintero les sobró entusiasmo e interés político en el proyecto. Quizá a sus adversarios políticos y a Huerta les sobró desconfianza hacia los directores responsables de la empresa que se avizoraba como una obra política de envergadura mayor. Al oído de Huerta llegaban los rumores: la instalación de las escuelas rudimentarias entrañan un "plan político" de Vera Estañol para lanzar su candidatura a la presidencia de la República. Vera Estañol —decían— no está construyendo el sistema federal de escuelas rudimentarias, sino su imperio político con agentes en todo el país: los inspectores generales y de zona, instaladores, los directores de escuela y los maestros y las comunidades y autoridades locales beneficiadas con el establecimiento de las nuevas escuelas.

Prevaleció la desconfianza presidencial hacia los beneficiarios políticos potenciales del sistema nacional de instrucción rudimentaria. Por estar organizando este ejército nacional, a Vera y Torres les pasó con Huerta lo que a Bernardo Reyes le había pasado con Díaz por su éxito en la organización de las reservas militares en todo el país.

Vera y Torres fueron destituidos de sus cargos y la Sección de Instrucción Rudimentaria fue suprimida del organigrama de la SIPBA.

El conflicto entre Huerta y Vera en torno de la instrucción rudimentaria nos revela hasta qué punto algunos políticos nacionales ya tenían conciencia del potencial político que significaba un ejército de maestros federales distribuidos en los rincones más apartados del país. Sobre el impacto educativo y político que hubiera tenido el sistema nacional de instrucción rudimentaria, un profesor jalisciense escribió —aparentemente antes de la renuncia de Vera y Torres—:

> Últimamente se ha hablado de la fundación de cinco mil escuelas rudimentarias en toda la República, sostenidas y cuidadas por el Gobierno Federal, las que desarrollarán su programa independientemente de las escuelas de los Estados; pero siendo uniformes entre sí, un gran principio de unidad se extenderá sobre todo el país, y su fuerza será tal que arrastrará consigo a las demás escuelas de los Estados, dándose con el establecimiento de las escuelas rudimentarias un gran paso en este sentido.
>
> Por otra parte; admitida la Federación por el consentimiento unánime de la nación, y la tolerancia de los gobiernos locales, a dar instrucción en el territorio de cada Estado, se habrá quebrantado en bien de la cultura popular el viejo cerrojo de la soberanía local. No será ya el Gobierno de cada Estado el único que pueda nombrar profesores, removerlos, abrir escuelas, en una palabra: gobernar en un asunto del orden común; la Federación también lo hará. Quizá de aquí a poco el Gobierno Federal tome a su cargo la enseñanza en toda la República, y con ella la normal. Lo que, si se guardara cierta independencia administrativa, sería de desearse. Podemos decir que con el decreto sobre enseñanza rudimentaria se operaría una revolución, no ya técnica, escolar, sino política.[57]

A mediados de 1913 circuló el rumor de que se suprimiría la instrucción rudimentaria. El secretario de Instrucción Pública,

[57] Paulino Machorro y Narváez, *La enseñanza en México*, Imprenta de Manuel León Sánchez, México, 1916. El libro está prologado con fecha 24 de mayo de 1916. Pero por el contenido del fragmento transcrito es muy probable que haya sido escrito antes de la derrota del gobierno de Huerta, quizá en sus comienzos, cuando la Cámara de Diputados aprobó un presupuesto para el establecimiento de cinco mil escuelas rudimentarias en el país.

José M. Lozano, declaró a la prensa que al iniciarse el año fiscal no se había inaugurado ninguna escuela de ese tipo, pero sí se habían hecho gastos en el nombramiento de casi todo el personal directivo y administrativo —inspectores y empleados subalternos— y en el arrendamiento de locales. Gastar en empleados sin función alguna —decía el secretario— es un despilfarro. Las escuelas ya instaladas seguirían funcionando y se crearían más cuando hubiera presupuesto. Además, informaba que el personal ya contratado se redistribuiría en otros departamentos mientras pasaba la crisis financiera.[58]

El 1 de mayo de 1914 se expidió una nueva Ley de Enseñanza Rudimentaria. Ahora las escuelas rudimentarias tendrían por objeto impartir a los analfabetos, en el menor tiempo posible, la instrucción más indispensable y desarrollar en ellos las facultades intelectuales y morales para convertirse en ciudadanos útiles (Art. 1o.). Persistió la no obligatoriedad de este tipo de enseñanza, pero se agregó la obligación de cantar el Himno Nacional.[59] Esta Ley prácticamente no tuvo vigencia, debido a la caída del gobierno de Huerta, en agosto de 1914.

La Ley de Instrucción Rudimentaria había sobrevivido a la crítica del subsecretario Pani y a las dificultades que le oponían el medio social y geográfico y la resistencia de los gobiernos de los estados. Sin embargo, el primer golpe rudo contra las rudimentarias fue dado en y por el centro, debido a un conflicto en el centro, durante el gobierno de Huerta. El tiro de gracia lo dará poco tiempo después, en 1915, el gobierno constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, con la derogación de la ley que las había creado. Esto último ya no fue el resultado de un conflicto en el centro, sino un acto congruente con el federalismo y municipalismo educativo de los constitucionalistas triunfantes.

Al justificar la derogación de la ley, la Secretaría de Instrucción Pública carrancista reconoció que no era mala la idea de establecer un sistema nacional de escuelas rudimentarias pero

[58] *La Nación*, 4 de septiembre de 1913, en Ernesto Meneses, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, Porrúa, México, 1983, pp. 140-141.
[59] *Ibidem*, p. 128.

> ...los medios de la realización de la idea no han estado, como lo reconocerá todo juez imparcial y sereno, a la altura del principio; no han vivificado el propósito, lo han desvirtuado; más aún, lo han convertido en un realísimo fracaso práctico. Varios instaladores de escuelas rudimentarias han cobrado sus honorarios regularmente, pero no han instalado los planteles que debieron establecer para difundir por los ámbitos de la Nación los rudimentos de la cultura humana, sino que han permanecido —siendo educadores rurales— paseándose en los bulevares de la Capital. Hoy que, como corolario preciso del movimiento revolucionario constitucionalista, recobran las corporaciones municipales sus derechos, sus formas orgánicas, sus aspectos políticos y administrativos clásicos, a dichas corporaciones quedará encomendado el difundir la enseñanza rudimental por nuestro país, llevando a la iniciación de la instrucción de las masas populares, lo que equivaldría a iniciarlas, también, en la defensa de sus derechos y en el cumplimiento concomitante de sus obligaciones cívicas.[60]

Convención federalizadora

Unificados en la lucha contra el gobierno de Huerta, al momento del triunfo, los revolucionarios se dividieron en dos grandes grupos: de un lado, los constitucionalistas, encabezado por Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Pablo González, y del otro, la Convención Revolucionaria, en la que se agruparon los villistas y los zapatistas.

A diferencia de los constitucionalistas, que reconocieron primero como jefe y después como presidente constitucional a Carranza desde 1914 hasta 1920, los convencionistas formaron diversos gobiernos entre octubre de 1914 y mayo de 1916, cuando se disolvió la Convención. Lo que nos muestra una persistente división y enfrentamiento entre sus diversos agrupamientos internos.[61]

[60] SIPBA, "La descentralización de la enseñanza", en *Boletín de Educación*, SIPBA, director Alfonso Cravioto, vol. I, núm. 1, México, septiembre de 1914, p. 5.

[61] La Convención tuvo diversas sedes: Aguascalientes, del 10 de octubre al 15 de noviembre de 1914; México, del 1 de diciembre de 1914 al 26 de enero de 1915; Cuernavaca, del 11 al 31 de marzo de 1915; México, del 31 de marzo al 8 de julio de 1915; Toluca, del 10 de julio al 10 de octubre de 1915; y finalmente, en Jojutla, donde se disolvió el 16 de mayo de 1916.

El 6 de diciembre de 1914 llega a la Ciudad de México Eulalio Gutiérrez, el primer presidente de la Convención Revolucionaria, con José Vasconcelos como secretario de Instrucción Pública. En una de sus primeras declaraciones, Vasconcelos dijo que, "cuanto antes", se disponía a federalizar la enseñanza, con el fin de rehabilitar la instrucción pública, después de tantos años de anarquía. En esos días Chávez publicó dos proyectos de federalización de la enseñanza que fueron bien recibidos por José Vasconcelos.[62] En esta primera incursión en el ramo, nada pudo hacer Vasconcelos para realizar este proyecto, pues pronto saldrá huyendo de la Ciudad de México, junto con el presidente Gutiérrez.[63]

La Convención eligió como presidente de la República al general Roque González Garza, el 17 de enero de 1915. En este periodo fungió como secretario de Instrucción Joaquín Ramos Roa, no sabemos con precisión cuándo y hasta cuándo. Había un ambiente de confusión provocado por la intempestiva huida de Gutiérrez y

[62] Alfonso Taracena, *La verdadera revolución mexicana. Tercera etapa*, pp. 50, 112, 122. Ezequiel A. Chávez, "Iniciativa" y "Proyecto para la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública", 27 de noviembre de 1914; "Las escuelas primarias no deben depender de los ayuntamientos. Memorial dirigido al Licenciado Vasconcelos", 19 de diciembre de 1914, Archivo Ezequiel A. Chávez, citados por Mary Kay Vaughan, *Estado, clases sociales y educación en México*, t. I, SEP/80-FCE, México, 1982, p. 221. Palavicini refutó el proyecto de Vasconcelos en un artículo publicado (*El Pueblo*, 14 de enero de 1915, citado por Ernesto Meneses, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, Porrúa, México, 1983, p. 168). Robert E. Quirk, "Liberales y radicales en la revolución mexicana", en *Historia Mexicana*, El Colegio de México, II/4, núm. 8, abril-junio 1953, pp. 503-528.

[63] El presidente Gutiérrez expidió una circular, el 24 de diciembre, en la que expresa su alarma por las frecuentes desapariciones de personas reclamadas por Villa o Zapata, a las que ahora se agregaba el nombre del profesor David F. Berlanga, director de la Normal, fusilado por Rodolfo Fierro debido a que se expresaba mal de Francisco Villa.

Eulalio Gutiérrez pensaba radicarse fuera de la Ciudad de México, para alejarse de la influencia villista. Cuando Villa le preguntó por qué, Gutiérrez le dijo que debido al asesinato de Berlanga y a una amenaza de muerte al secretario Vasconcelos. Villa le aclaró que Vasconcelos no tenía de qué quejarse, porque él mismo lo había salvado de ser asesinado a manos de un villista, a quien Vasconcelos, después de haberle pagado sus servicios como abogado, había dejado en la penitenciaría del Distrito Federal cuando salió huyendo al norte. El coraje de Vasconcelos —según Villa— se debía a que le había propuesto que, en vez de permanecer en el Distrito Federal como secretario de Instrucción, se fuera a Chihuahua como secretario de Gobierno del estado. Alfonso Taracena, *La verdadera revolución mexicana. Tercera etapa*, pp. 125-126, 150-151.

Vasconcelos, y luego la salida de las tropas zapatistas y el refugio del gobierno de la Convención en Cuernavaca, debido a la cercanía de las tropas de Obregón, las cuales ocuparon la Ciudad de México, por breve tiempo, a partir del 26 de enero. El nuevo gobierno convencionista permaneció en Cuernavaca hasta el 21 de marzo de ese año.[64]

El 10 de junio la Convención eligió como presidente a Francisco Lagos Cházaro y fue designado secretario de Instrucción el profesor Otilio Montaño, un antiguo zapatista, redactor del Plan de Ayala de 1911.

La situación del ramo era un caos. Con sede en Cuernavaca, poco podía hacer una Secretaría de Instrucción, con jurisdicción exclusivamente en el Distrito y los territorios federales, en los que se encontraban todas las instituciones educativas y culturales bajo su dependencia. Además, recordemos que, después de una breve ocupación de la Ciudad de México, la jefatura constitucionalista se llevó consigo al puerto de Veracruz a muchos de los funcionarios, empleados y maestros de la Secretaría de Instrucción. Otros habían dejado la capital junto con Gutiérrez y Vasconcelos, y muchos más, huyeron del miedo y del hambre.

En los primeros meses de 1915, el convencionista Pérez Taylor describió la situación de la SIPBA, como sigue:

> El asunto primordial [es] definir en manos de quién queda la instrucción, porque ahora sucede que el Ministerio de Instrucción Pública es un agente de política, y debido a las condiciones porque atravesamos, el ramo de enseñanza se ve afectado por los continuos cambios.

[64] Entre la salida de Vasconcelos y la designación de Ramos, hubo un periodo de indefinición en cuanto al titular en el cargo. Entre los encargados del despacho se menciona a Ramón López Velarde. Sin embargo, las noticias sobre López Velarde son muy contradictorias. Gabriel Zaid analiza la información disponible sobre el asunto, en un espléndido artículo: "Aclaraciones sobre López Velarde", *Vuelta*, XV/175, junio de 1991, pp. 12-19. Cuando creía que Zaid ya me había aclarado el asunto, Taracena vuelve a complicármelo con dos nuevas noticias: El 12 de diciembre de 1914, Ramón López Velarde renuncia a la jefatura de la Sección Universitaria de la SIPBA. El 13 de abril de 1915 Ramón López Velarde sustituye a Rafael Pérez Taylor como jefe de la Sección Universitaria de la SIPBA. (Alfonso Taracena, *La verdadera revolución mexicana. Tercera etapa*, p. 236.) La suerte del Ministerio de Instrucción durante estos meses bien merece un estudio más profundo. Véanse *Documentos históricos de la revolución mexicana*, Jus, 1972, vol. 25, pp. 46-59, 67; vol. 26, pp. 60, 100, 101, 104, 105 y vol. 27, pp. 463-466.

Además, siendo tan estrecho el radio de acción de la Secretaría, sus trabajos quedan circunscritos al Distrito Federal.[65]

Para resolver esos problemas, Pérez Taylor proponía:

Emancipar la Universidad Nacional, aboliendo el Ministerio de Instrucción Pública; o para obtener resultados más eficaces, emancipar la Universidad y centralizar la enseñanza. De ese modo [...] el agente político habrá desaparecido, y por consecuencia, todos los que se dediquen a la educación de los niños, prácticamente habrán quedado substraídos a los trastornos que la política pudiera originar.[66]

El 30 de junio de 1915, Pérez Taylor propuso que la Convención llamara al secretario de Instrucción, Otilio Montaño, para que informara sobre su gestión administrativa. La SIPBA —según Pérez Taylor— "es el único (Ministerio) que íntegramente funciona en la actualidad; pero ahí reina el más completo desorden". Y agrega:

de la Secretaría de Instrucción ha salido el elemento intelectual, ya actualmente manejan los negocios hombres ineptos y de nada limpios antecedentes. El Ministerio hoy se encuentra gobernado por el ridículo sindicato de maestros...[67]

En defensa del secretario Montaño, otro delegado dijo que el Comité de Salud Pública se haría cargo del personal de la SIPBA, depurándolo de porfiristas y huertistas.

Unos días después, Montaño acudió al pleno de la Convención. Pérez Taylor ratificó su denuncia:

...ese Ministerio se está desmoronando, de allí se han ido los intelectuales; unos, porque Palavicini los llevó a la Revolución, otros porque el general Montaño los ha destituido...

[El secretario Montaño ha] arrasado de una plumada a todos los empleados del Ministerio de Instrucción Pública. ¿Qué culpa tienen esos empleados? Los que se hayan mezclado en política, bien está que se les eche a la calle; pero, ¿los que no están en ese caso, los que por

[65] *La Convención*, 10 de mayo de 1915, en Florencio Barrera Fuentes, *Crónicas y debates de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria*, t. III, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1972, p. 714.

[66] *Idem*.

[67] *La Convención*, 30 de junio de 1915, en Florencio Barrera, p. 562.

escalafón riguroso llegaron a desempeñar labores delicadas, como la señorita Aurora Quintanar?

Ha llegado la hora de que en el Ministerio de Instrucción se haga instrucción y no política, y no sencillamente porque una persona sea revolucionaria, se le dé preferencia cuando no es competente, pues que las clases deben ganarse por oposición intelectual y no política; quitar de los puestos sin fijarse en los servicios que hayan sido prestados, no es ser revolucionario, sino ser ignorante.

Decidme, ciudadano ministro, quitando a los pocos intelectuales que allí había, ¿cómo vais a salvar ese Ministerio?[68]

El responsable del caos en la SIPBA —según Pérez Taylor— no era Otilio Montaño, sino su secretario particular, el profesor Meraz, "conocido felixista" que "hace y deshace" en el Ministerio.[69]

Otilio Montaño se defendió atribuyendo los ataques de Pérez Taylor al hecho de que le había negado el nombramiento de jefe de la Sección Universitaria. Montaño reconoció que, en efecto, había

...procurado sustituir el personal con profesores competentes cuyas hojas de servicios los acreditan y son una garantía para la juventud [...] Si Pérez Treviño ataca esa labor, es porque sabe muy bien que, conforme a la nueva organización, no volverá a comer el pan del Ministerio [de Instrucción], puesto que los empleos tendrán que ser cubiertos únicamente por profesores titulados.[70]

Montaño también reconoció que había integrado la planta de empleados "con puros profesores" y que estaba revisando las hojas de servicios de los maestros y celebrando reuniones con los inspectores escolares para marcar nuevas orientaciones. Y agregó:

...jamás ha sujetado su acción a ningunos consejeros, pero, aun cuando fuera cierto que el Sindicato de Maestros de Escuela ejercía alguna influencia sobre él, nada habrá de extrañar ni censurar, puesto que es muy respetable para él la opinión de setecientos maestros que lo forman, y que, a más de otros méritos, tienen los de haber ofrecido sus servicios al Gobierno convencionista y haberse presentado en horas críticas a la Comandancia Militar para recibir sus órdenes.

[68] *La Convención*, 2 de junio de 1915, en *Ibidem*, p. 722.
[69] *Idem*.
[70] *Ibidem*, pp. 725, 730.

> Varios de esos maestros están en estos momentos en la línea de defensa.[71]

Otro de los delegados de la Convención expresó su acuerdo con la designación de los profesores como empleados de la Secretaría de Instrucción; pero pidió que esta dependencia se rigiera por un criterio distinto al de las demás secretarías, "pues deben preferirse a los competentes, sean o no revolucionarios, siempre que no se hayan manchado con la política del huertismo".[72]

Durante el gobierno de González Garza, un grupo de delegados presentó a la Convención (18 de febrero de 1915) un programa de Reformas Político-Sociales, que recogía la cuestión educativa en los siguientes términos:

> Artículo XXIII.- Atender a las ingentes necesidades de educación y de instrucción laica que reclama el pueblo, elevando la remuneración y consideración del profesorado; estableciendo escuelas normales en cada Estado, o regionales en donde se necesiten, exigiendo [...] que se dedique el mayor tiempo a la cultura física y a los trabajos manuales y de instrucción práctica, e impidiendo a instituciones religiosas que impartan la instrucción pública en las escuelas particulares.[73]

Por otra parte, en la Convención había consenso en cuanto a que se debía federalizar la enseñanza primaria. En esto coincidieron los distintos ministros convencionistas: Vasconcelos, Roa y Montaño.

Desde antes del primer intento de Vasconcelos, con base en el proyecto que le entregara Ezequiel A. Chávez, en septiembre de 1914, el profesor David G. Berlanga —designado por Vasconcelos director de la Escuela Normal y asesinado después por villistas— publicó un libro que contenía una serie de reformas de la instrucción pública, que comprendía la federalización de la enseñanza. Entre las propuestas del profesor Berlanga estaban las siguientes:

1. La enseñanza primaria y normal será monopolio del Gobierno Federal.

[71] *Ibidem*, p. 728.
[72] *Ibidem*, p. 730.
[73] *La Convención*, 8 de mayo de 1915, en *ibid.*, p. 555.

2. Las escuelas profesionales serán intervenidas por el Gobierno Federal, quien será el que precise los requisitos conforme a los cuales deban expedirse los títulos.[74]

El profesor Berlanga justificaba el monopolio federal de la enseñanza primaria y normal, en los siguientes términos:

...el Gobierno es el único responsable de las condiciones sociales, de la cultura del pueblo y de su estado moral...

Los niños pertenecen al Estado y así debe ser, por lo tanto al Estado debe encargársele la Educación de ellos, de acuerdo con las necesidades generales del país.

La anarquía que desgraciadamente ha reinado, en materia de instrucción en nuestra Patria, ha sido el obstáculo más poderoso para la efectividad de nuestras leyes y la realización de nuestros ideales de progreso. Antes que formar niños yucatecos, michoacanos, aguascalentenses, potosinos o sonorenses, debemos formar niños mexicanos. Este ideal supremo de la nacionalidad ha sido olvidado por todos nuestros educadores y legisladores antepasados y las escuelas regionales han venido a sembrar divisiones profundas en nuestro país, y el provincialismo en más de una ocasión ha sido funesto para nuestra historia. [...] si queremos fundar ahora las bases de nuestra nacionalidad deberemos comenzar por fundar la Escuela Nacional. La escuela no debe ser sectaria, la Escuela pertenece a la Patria.[75]

Sin embargo, la federalización convencionista cristalizará jurídicamente muy tarde, cuando la Convención tenía su sede en Cuernavaca y no estaba en condiciones de poner en vigor ninguna Ley más allá del territorio zapatista y, además, sobre bases menos radicales que las propuestas por Berlanga en 1914. En noviembre de 1915, la Convención promulgó la Ley sobre Generalización de la Enseñanza, de cuyo articulado rescatamos los tres primeros:

Art. 1o. Se declara de la competencia del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la Enseñanza Nacional, sin que

[74] Teniente coronel y profesor David G. Berlanga, *Pro-Patria*, Edición especial de *La Evolución*, Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios, Aguascalientes, 16 de septiembre de 1914, p. 79. También proponía que "Los profesores de instrucción primaria superior y profesional serán pensionados por el Gobierno Federal al cumplir veinticinco años de servicio o antes de dicho término, si a consecuencia de sus labores han quedado inutilizados para el desempeño de su profesión".

[75] *Idem.*

por esto se lesione, en ninguna forma la libertad de enseñanza.

Art.2o. La enseñanza será gratuita, obligatoria y laica, y a ella proveerá el Gobierno General por medio del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, quien procurará que los maestros sean bien remunerados, respetados y libres.

Art.3o. El Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes procederá a la fundación de Escuelas Nacionales en toda la extensión del territorio mexicano, prefiriendo siempre a los pequeños poblados donde no hubiera llegado la acción educativa de los estados y municipios; y nombrará directores generales [que] tendrán a sus órdenes a los inspectores de zona...[76]

Mediante la federalización de la enseñanza la fundación de escuelas nacionales o federales en todo el país, la Convención se proponía conseguir una mejor distribución de los recursos destinados a la educación.

...en la actualidad —apunta la exposición de motivos de la citada Ley— la enseñanza está encargada a las autoridades de cada Estado y, cosa extraña, el poder central sólo se ocupa de esa misma enseñanza en el Distrito y Territorios Federales.[77]

El porfiriato —según los convencionistas— había dejado como herencia una federalización inconclusa que había provocado que

...los habitantes del Distrito y los Territorios Federales disfruten de amplios medios de ilustración a costa de las demás entidades federativas; en cambio en éstas, quizá por la política de opresión que la revolución ha cometido; quizá por disponer de menores recursos, la escuela se arrastra en la miseria, es insuficiente e inadecuada [...] las mejores escuelas por lo que respecta a lo material y a lo técnico se encuentran en la capital de la República.[78]

En realidad la federalización decretada por la Convención Revolucionaria en 1915 fue tan inconclusa como la dictada por

[76] En Universidad Pedagógica Nacional, *Política educativa en México*, t. II, México, 1981, pp. 18-19.
[77] *Ibidem*, p. 17.
[78] *Idem*.

Díaz el último día de su gobierno, mediante la Ley de Instrucción Rudimentaria. La Ley porfirista y la convencionista disponían lo mismo: fundar un sistema federal de enseñanza en todo el país, mediante el establecimiento de escuelas elementales (rudimentarias en 1911 y nacionales en 1915) especialmente en aquellos lugares a los que no había llegado la acción educativa de los estados y los ayuntamientos.

FÉLIX PALAVICINI: UN SECRETARIO DE INSTRUCCIÓN "DISPUESTO A SUICIDARSE"

El diputado Palavicini

Al discutirse el presupuesto de egresos para el año de 1913, una agrupación denominada "Confederación Cívica Independiente" propuso a la Cámara de Diputados la supresión de las partidas asignadas al sostenimiento de la Universidad Nacional y de la Escuela de Altos Estudios. Detrás de esta iniciativa estaba aparentemente José María Pino Suárez, vicepresidente de la República y secretario de Instrucción Pública, pues el jefe de la Sección Universitaria de esa Secretaría había publicado una hoja suelta en la que apuntaba:

> Las universidades alcanzaron su decadencia irrevocablemente cuando la creciente emancipación del espíritu humano y el incesante desarrollo de las ciencias positivas de observación exigió una dirección más liberal que aquellas que les brindaban los Consejos Universitarios de doctores borlados, ya convertidos en poderosos centros de obstrucción y retroceso. Entonces comenzaron a surgir otros nuevos centros directivos de la enseñanza que tomaron el nombre de "Ministerios de Instrucción Pública". Esta institución, francamente dependiente del Gobierno político, se encargó, a su vez de organizar, de agrupar las diversas enseñanzas y de dirigir su difusión entre la masa social. Esos "Ministerios" de creación relativamente moderna, son las verdaderas universidades actuales.

El diputado Félix F. Palavicini presentó un dictamen contrario a la iniciativa de suprimir la Universidad y la Escuela de Altos

Estudios. No es extraño —dijo Palavicini en el debate— que el jefe de la Sección Universitaria desee la supresión de la Universidad, porque así él se convertiría en el rector de la misma.

El mencionado jefe de Sección —según Palavicini— "estaba confundiendo 'uniformidad' con 'unidad', olvidando que el presidente Madero había expresado el propósito de establecer cuatro o más núcleos universitarios en distintos puntos del país, para promover y procurar en todo él la unidad de la enseñanza preparatoria y profesional". Esto tenía para el presidente el mismo objetivo que los Congresos Nacionales de Educación Primaria que se venían realizando anualmente:

> ...troquelar el alma nacional dentro de un molde único que ligue, con un vínculo de intelectualidad, a todos los Estados de la Federación...

El problema de la relación entre el Ministerio y las instituciones universitarias —decía— no se resolvería con la supresión de la Universidad y la Escuela de Altos Estudios, sino con la de la propia Secretaría de Instrucción, que por cierto no podía existir en un régimen federal.

> ... la lucha va a venir entre la Universidad y el Ministerio; mientras exista la Universidad, el Ministerio del Distrito Federal —porque el Ministerio de Instrucción Pública es del Distrito Federal—, no puede subsistir, y ahí el inconveniente, el conflicto entre la enseñanza libre y la esclava de la política.

Tres meses después la Cámara vuelve a discutir el presupuesto de egresos de 1913; para entonces ya era secretario de Instrucción Pública del gobierno de Victoriano Huerta el licenciado Jorge Vera Estañol. Palavicini aprovechó la ocasión para asestar un nuevo golpe a la Secretaría de Instrucción. Demandó y obtuvo 25% de aumento en los sueldos de los ayudantes de las escuelas primarias del Distrito Federal y criticó la expansión artificial e innecesaria del aparato burocrático de esa Secretaría. Dijo que eran especialmente inútiles las Secciones de Primaria y Universitaria de la Secretaría que se dedicaban a atender cuestiones de la competencia de otros organismos, como la DGEP o la UN. Esto es aún más aberrante —decía— si se consideraba que otras secretarías de estado no

habían incurrido en esa aberración, no obstante que tenían jurisdicción en todo el país.[79]

Félix Palavicini dijo que la SIPBA era un lujo, una fantasía, creada casi exclusivamente para honrar a don Justo Sierra, nombrándolo secretario del ramo. Pero Sierra pronto se halló "encerrado en un pequeño círculo de acción en una estrechez completa de horizontes", a cargo de un ministerio "que no pasaba de Milpa Alta [y] cuya jurisdicción no iba más allá de Azcapotzalco". La única alternativa que le quedaba a Sierra —según Palavicini— era la de extender la jurisdicción de la Secretaría de Instrucción al resto del país, mediante la centralización o federalización de la enseñanza. Sierra intentó la federalización primero en el CSEP, donde fue rechazada, y luego, "como último recurso" decidió reanudar la celebración de los congresos pedagógicos nacionales, en los que también fue rechazada la centralización.

Como "no tenía otra cosa que hacer" después de haber fracasado el de extender la jurisdicción de la SIPBA a todo el país, Sierra se dedicó a expandir el organigrama y el personal burocráticos de la Secretaría. Creó secciones para entenderse con otras dependencias ubicadas en la Ciudad de México:

> ...una Sección de Educación Primaria para tramitar los asuntos que estaban a una cuadra de distancia, es decir, para cruzarse oficios con la Dirección General de Educación Primaria [...]; una Sección de Educación Normal para entenderse con las escuelas normales, y [...] una Sección Universitaria para entenderse con la Universidad.

La Dirección General de Educación Primaria del Distrito Federal —agrega— contaba con una verdadera corte de inspectores, todos profesores titulados, que elaboran proyectos que someten a

[79] Por ejemplo, en la Secretaría de Comunicaciones no había una Sección de Correos, ni otra de Telégrafos, porque había una Dirección General de Correos y otra de Telégrafos; en cambio, en la Secretaría de Fomento sí había una Sección Agraria porque le correspondía atender el agro público federal en todo el territorio de la República, y una Sección de Aguas porque todas las del país son de jurisdicción federal. Pero la SIPBA —decía Palavicini— "como no tenía otra cosa que hacer, se dedicó a crear secciones para entenderse con las dependencias que tiene en las otras calles de la Ciudad de México": la Sección Universitaria para entenderse con la Universidad, la Sección de Educación Primaria, con la DGEP, y la Sección de Educación Primaria, con dos escuelas normales.

la consideracion a un jefe de Sección de la Secretaría, que solía no tener ningún título y, no obstante, recibía un sueldo mayor que el director general, cargo al que la tradición y el presupuesto le habían dado una más alta catègoría y rango.

Con base en lo anterior, Palavicini pide al Congreso de la Unión la reducción del personal o la supresión de las secciones de la Secretaría, y que, con las economías que resultaran de esto, fueran aumentados 25% los sueldos de los maestros de educación primaria.

Palavicini terminó su intervención señalando que tenía la esperanza de que en la Cámara de Diputados se oyera "la voz de un ministro de Instrucción Pública que venga a suicidarse". Es decir, un secretario de Instrucción que propusiera la supresión del órgano a su cargo "como perfectamente inútil dentro de nuestro funcionamiento constitucional", dejando en manos de la Universidad la enseñanza superior y de los ayuntamientos, la primaria.

El secretario Palavicini

Carranza designa a Palavicini oficial mayor encargado del despacho de la SIPBA, el 24 de agosto de 1914. Una de las primeras disposiciones del nuevo secretario fue despedir a todos los jefes de Sección de la Secretaría y a la totalidad de empleados y servidumbre.

Palavicini realiza una intensa actividad: designa nuevos funcionarios, elimina puestos que juzga inútiles... y mientras realiza esa labor —anota *El Pueblo*— "el pedagogo no abandona al político": Palavicini hace declaraciones en las que juzga la existencia de la SIPBA como "un atentado a la Federación", por lo cual debe desaparecer "para que la política no intervenga en la enseñanza" y la Universidad alcance su libertad.[80]

Al dar posesión al nuevo rector de la Universidad Nacional, el 11 de septiembre de 1914, Palavicini dijo que esta institución debería subsistir pero

[80] *El Pueblo*, spi, en *Boletín de Educación*, director Alfonso Cravioto, vol. I, núm. 1, México, septiembre de 1914, p. 161.

...independiente, libre autónoma; que no haya menester de limosneo oficial y que la jerarquía de sus directores y la competencia de sus catedráticos sean el resultado de su propia responsabilidad.[81]

Y agrega:

...en ningún país de régimen federal, en federación alguna del mundo, existe Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Un secretario, es un agente de política; un rector, es un agente de cultura. La Política suele ser el culto de la incompetencia; la cultura debe sobreponerse a toda pretensión de dominio y a todo anhelo de medro. La pedagogía moderna exige la más completa libertad de transmisión en el maestro y la más independiente facultad de aceptación en el discípulo. La *descentralización* tan provechosa en el Gobierno, es indispensable en la enseñanza.

La uniformidad, excelente para gobernar, es detestable para instruir, y la unidad de pensamiento, de ideal y de educación, sólo puede obtenerse por una espontánea solidaridad de aspiraciones dentro de un depurado criterio científico. [...] El gobierno se propone ofrecer a la Universidad Nacional, organizada con las facultades todas, una subvención considerable para el mantenimiento de sus edificios y la conservación de su mobiliario, pero dejando a los estudiantes la obligación de pagar su educación universitaria. De esta manera, ninguna injerencia tendrá la política sobre las facultades de enseñanza superior, científica y artística; la Universidad obedecerá al Consejo universitario y dependerá de su rector, mientras la educación elemental, atendida por una Dirección General de Educación Primaria, Preparatoria y Normal, hará servicios municipales a que debe concretarse bajo la dependencia del Gobierno del Distrito Federal; así como una Dirección de Enseñanza Técnica Agrícola, Comercial e Industrial, dependerá de la Secretaría de Fomento, y la Dirección de Bellas Artes de la Secretaría de Gobernación.

Entonces la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes no tendrá función alguna y desaparecerá, ya que no debió haber surgido nunca, cuando su esfera de acción redúcese al Distrito Federal, cuando su jurisdicción legal no pasa de Milpa Alta ni va más allá de Azcapotzalco, cuando ya Texcoco y Tlalnepantla están fuera de su dirección.

En el mismo mes de septiembre de 1914, la SIPBA informa los pasos que se habían dado para la "descentralización de la enseñan-

[81] *Ibidem*, p. 46.

za", es decir, para su desaparición como Secretaría de Estado. La ley de la *especialización de funciones* —explicaba— es una ley universal de progreso que en la órbita de las cuestiones sociales se traduce esencialmente en la progresiva división del trabajo. En este sentido la creación de la SIPBA fue "un real progreso", puesto que implicó una especialización de las funciones y una mejor división del trabajo del Ejecutivo Federal. Fue notorio el adelanto en el aspecto administrativo. Pero podía concebirse una mayor perfección en la actividad pedagógica en las escuelas públicas, una mayor libertad en el desenvolvimiento de la ciencia nacional y una más alta dignidad de los cuerpos docentes. Esto podría lograrse si, en vez de depender de una Secretaría de Estado y Despacho, los maestros y las escuelas públicas pasaran a depender "de su propia organización colectiva, de su misma acción mutua y conjunta, de su esfuerzo sintético, en suma". En otras palabras:

Hacer que la educación del pueblo se independice por completo de la influencia de los poderes públicos, que no tienen competencia para intervenir dilucidando problemas pedagógicos; dar plena autonomía a aquellos centros docentes que, como la Universidad Nacional, ya han sido establecidos y funcionan en la actualidad, aun cuando fuere con vida poco amplia y eficaz; restablecer instituciones suprimidas por el espíritu de centralización que tanto debemos combatir en donde quiera que se manifieste, y crear aquellos otros centros de acción colectiva pedagógica para la instrucción pública que aún no ha sido democratizada en su dirección superior, refiriendo el conjunto de todas estas instituciones nuevas, renovadas o perfeccionadas, a la esencia liberal en nuestra vida pública, a los Ayuntamientos, que recobrarán sus inalienables prerrogativas...

Con base en ese propósito —informa la SIPBA— se creó una Dirección General de Educación Pública, que se hace cargo de algunas inspecciones que dependían de la Sección Universitaria y, en el futuro, absorberá el resto de las inspecciones. La DGEP se transformará después en Dirección General de Educación Primaria, Normal y Preparatoria, la cual dependerá transitoriamente de la Secretaría de Gobernación y de modo definitivo del Ayuntamiento de la Ciudad de México.

Al suprimirse la SIPBA se creará también la Dirección General de Bellas Artes para lo concerniente a museos, bibliotecas, monumentos artísticos, históricos y arqueológicos, etc. Esta Dirección, de la misma suerte que la Universidad Nacional y la Dirección General de Instrucción Primaria, Normal y Preparatoria, funcionará asesorada por un Consejo de Gobierno.

Por último, será creada la Dirección General de Enseñanza Técnica —agrícola, comercial e industrial— que absorberá al Instituto Geológico y dependerá de la Secretaría de Fomento.[82]

"El conjunto complejo y diverso de actividades" acumuladas en la SIPBA se redistribuiría entre diferentes instituciones: la enseñanza rudimentaria pasa a la dependencia de los ayuntamientos; la primaria, normal y preparatoria, a la DGEP; los monumentos, museos y bibliotecas a la Dirección General de Bellas Artes; la enseñanza superior, a una Universidad "libre al fin, sin ligas políticas, sin autonomía restringida, sino plena y perfecta". Desaparecía, pues, una secretaría que siempre redujo su acción al Distrito y a los territorios federales; y, en su lugar, se esperaba la formación de

> ...un sistema orgánico de instituciones que robustecerán con el transcurso del tiempo, que arraigarán, de fijo, en la opinión, cuando principien a engendrar los buenos efectos que puedan producir [...] El Estado no hará sentir su dominio en la educación nacional; seguros de sus derechos y de sus esfuerzos podrán los maestros dedicarse a su santa y noble misión civilizadora, y un espíritu de libertad y de dignidad hará circular su inspiración y su empuje derribando en las escuelas muchos obstáculos torpes, acaso injustificables, que han sido la condición vejativa, la causa contrariante fundamental del desarrollo de la educación en México.

El proyecto anunciado en septiembre de 1914 en la Ciudad de México comenzó a ejecutarse en el puerto de Veracruz, refugio temporal de la jefatura constitucionalista.

[82] SIPBA, "La descentralización de la enseñanza", en *Boletín de Educación*, SIPBA, director Alfonso Cravioto, vol. I, núm. 1, México, septiembre de 1914, p. 6.

El municipalismo constitucionalista

Entre los maestros causó extrañeza que la educación no figurase entre las reformas propuestas en las Adiciones al Plan de Guadalupe (puerto de Veracruz, 12 de diciembre de 1914), en el que "la Revolución fijó su programa". Palavicini aclaró que esa exclusión se debió a que el gobierno federal, fuera del Distrito y los territorios federales, no tenía ninguna función que desempeñar en la Instrucción Pública, pues en las mismas regiones administradas directamente por las autoridades federales, la enseñanza sólo correspondía a los ayuntamientos.

> La institución del municipio autónomo —continúa Palavicini— indicará claramente al pueblo por qué en un programa de reformas generales, la revolución no habló particularmente de la enseñanza, pero se fijó en la libertad municipal, y cuando se sepa en qué forma quedan reglamentados los ayuntamientos, se comprenderá que únicamente a ellos podía corresponder el cuidado de la enseñanza pública.
>
> Por un abuso administrativo y un grave error pedagógico, los Estados centralizaron la dirección de la enseñanza, y el error se acentuó cuando estuvo a punto de declararse federal la función de enseñar; políticamente el propósito era destruir toda autoridad municipal, pero desde el punto de vista educacional, los males ocasionados fueron incalculables y todavía muchos pensadores de buena fe han creído equivocadamente en la eficacia de las escuelas rudimentarias y en la intervención del Gobierno Central en el ramo de la enseñanza pública.
>
> Confiando a los ayuntamientos la enseñanza primaria, se despierta el interés por el buen estado de las escuelas, y en cada ciudad, villa o pueblo, el espíritu de propia perfección se une al de propia decisión, dejando secundariamente libre juego para las locales diferencias, ya entre unos y otros Estados, ya en el interior de cada uno. No siendo las regiones del país iguales económicamente, sus medios de progreso tienen que ser desiguales, esto sucede en los mismos Estados Unidos de América, de donde un escritor pedagógico ha dicho: "Si existieran las mismas provisiones educacionales para los negros del sur y los yanquis de New England, para las regiones densamente pobladas del este y las praderas del oeste, esas disposiciones serían huecas palabras o tenderían a rebajar la parte del país más altamente educada, empujándolas hacia el nivel de los más bajos distritos".

Para nadie es secreto la eficiente prosperidad de la cultura norteamericana, una cultura elemental, pero generalizada, y una preparación técnica industrial de bastante elevación.

La escuela primaria, confiada a la directa vigilancia de los munícipes, dejará de ser servidora del favoritismo oficial, porque los propios vecinos tendrán interés en evitar que los maestros sean apáticos y viciosos, puesto que a ellos entregan la educación de sus propios hijos.

La enseñanza tiene mayor éxito, llena con más eficacia su objeto, allí donde la vigilancia es más inmediata, al mismo tiempo que la independencia del personal es más completa y el trámite administrativo menos complicado y tardío.

Al clausurar el Congreso de Maestros Veracruzanos (9 de marzo de 1915), Palavicini dijo que

...sería un error funesto el de continuar el viejo prejuicio centralizador a pretexto de mejorar (la) orientación pedagógica, así como la confusión entre lo que debe entenderse por "unidad" en cuanto a las ideas directrices, y por "uniformidad" en la aplicación de sistemas y métodos. La unidad la darán para cada Estado los congresos pedagógicos locales, como éste, y para la República las asambleas nacionales de educadores. De la uniformidad debemos huir todos, convencidos de su mala influencia, parecida a la que ejercen los teóricos de la pedagogía estudiando medios y divisiones sutiles con pedantesca tecnología, que está resultando una verdadera escolástica, llena de abstracciones inútiles y de formalismos originales. El más grave defecto de una educación es la uniformidad...[83]

Más adelante señaló que Veracruz había tenido la honra de que en su suelo se promulgara la reforma que haría del municipio autónomo la base de la división territorial y la organización política de los estados. Los municipios, según Palavicini, tendrían muy pronto la posibilidad de

...organizar sus servicios peculiares con elementos que le sean propios, con directores que sean sus naturales representantes, y entonces la escuela primaria tendrá la inmediata vigilancia de los interesados. Para ese momento debemos aspirar a que la variedad sea infinita, en

[83] Félix C. Palavicini, "Discurso en la sesión de clausura del Congreso de Maestros Veracruzanos (El Puerto, 9 de marzo de 1915)", en *La patria por la escuela*, Linotipografía Artística, México, 1916, p. 133.

> cuanto a programas y métodos, de uno a otro extremo de la República, y no os admiréis porque cada Municipio tenga su legislación escolar, no os cause asombro cuando llegue el día en que cada escuela se haga un campo de experimentación, siempre que a todas las escuelas y a los maestros todos nos ligue un alto ideal de mexicanismo, un fuerte lazo de solidaridad nacional.[84]

Una crítica a la descentralización educativa ante el presidente Carranza

La Sociedad Unificadora del Magisterio Nacional (SUMN) —bajo la dirección del profesor Julio S. Hernández— convocó a un Congreso Nacional de Maestros en 1917. En un artículo publicado unos días antes del evento, el profesor Hernández señalaba que antaño "un pobre dómine de a treinta pesos mensuales salvaba muy bien la situación" y el presupuesto de una escuela era a lo sumo de cincuenta pesos mensuales, una suma fácil de obtener en el vecindario. Pero, agrega, más tarde se tuvo "el laudable pensamiento de reconcentrar la enseñanza" en los gobiernos de los estados y en la SIPBA. Esto, comenta, significó "un paso, nada más que un paso": se abandonó el sistema español de enseñanza pero se acudió en unos estados al sistema francés, en otros al alemán, en otros al norteamericano y en otros a la miscelánea.

> Somos rabiosos eclécticos en todos sentidos; nos encantan las variedades pedagógicas; nuestra monserga metodológica actual, preceptuada aun en las mismas escuelas normales, es musicalmente comparada a un verdadero potpourri; vista en un plano, es una colcha de pobre...

Esta situación —según el profesor Hernández— se agudizará con la decisión de suprimir la SIPBA. Muchos ayuntamientos pobres, que son la mayoría de la República —agregaba— regresarán al sistema español de enseñanza, con excepción del catecismo porque estaba prohibido; en cambio, los ayuntamientos ricos estarán al día: "tendrán un encargado que leerá las revistas de modas, de modas pedagógicas se entiende, y sin discutirlas en cabildo las

[84] *Idem.*

implantarán en las escuelas..." La SUMN —según su dirigente— nació ante "el derrumbamiento estrepitoso del desbarajuste educacional que hemos tenido durante cuatro siglos: hispánico primero y al capricho de la moda después: parisina, berlinesa o neoyorquina...". En suma, la sociedad y el Congreso se proponían "nacionalizar nuestra educación, de acuerdo con los atributos atávicos de las razas mexicanas".

La Sociedad Unificadora —agrega Hernández— no se levanta contra ese "paso retrospectivo", la supresión de la Secretaría de Instrucción, porque

> ...no perdurará, no vivirá un siglo, ni un año siquiera, porque eso es a todas luces absurdo, sencillamente porque el árbol no puede volver a ser semilla, ni el hombre adulto puede retroceder de nuevo y convertirse en embrión.

Ante este cambio, "bastante curioso", el profesor Hernández sólo vislumbraba dos soluciones:

> ...o el Estado como institución tutelar, toma a su cargo la educación para encauzarla en el sentido de crear el alma nacional, que surja de la estructura biopsicosocial de las razas mexicanas, o le da nacimiento de una vez y para siempre a la *escuela libre*, desde el kindergarten hasta la Universidad, bajo la dirección exclusiva de los maestros en todos sus grados y con el subsidio correspondiente del gobierno.

Desde su perspectiva no había más solución que uno de estos dos extremos; cualquier otra solución, decía, revestiría "un carácter netamente reaccionario". Mientras tanto, a los ayuntamientos de la República les daba el siguiente consejo:

> ...dejad correr los acontecimientos, que estoy seguro, a muchos de vosotros los tendrá sin ningún cuidado que sean o no los directores de la educación, que con no dirigirla basta; pero a los que algo se preocupen por ella, deben sentir tristeza de no poder encauzarla por falta de dinero y de aptitudes y en muchos casos por imposibilidad de uniformidad etnológica con los demás municipios afines. A estos Ayuntamientos les enviamos, desde luego, el consuelo; no temáis nada, México no pretende suicidarse, poniendo para siempre en vuestras escuetas manos el porvenir de la República.

El congreso de Educación fue inaugurado por el presidente Venustiano Carranza. Julio S. Hernández —dirigente de la SUMN— pronunció un extenso discurso, en el que se refirió a "la necesidad de precisar la órbita de acción del Departamento de Estado de la Educación Nacional". Dijo que la supresión de la SIPBA estuvo "plenamente justificada porque sus beneficios no correspondieron nunca a los grandes esfuerzos pecuniarios que erogó el Estado en favor de una mínima porción de privilegiados". Sin embargo consideraba que

> Lo lógico hubiera sido no suprimirla, sino federalizar su acción técnica, ampliándola en toda la República, para emprender revolucionariamente la obra inmensa, y no intentada hasta hoy, de crear el alma nacional.
>
> Entregar la primera enseñanza, que debe ser el fuerte asiento en donde se ha de cimentar posteriormente el gigantesco edificio de la educación, a infinidad de corporaciones ni acomodadas ni docentes equivale a exigir a un arquitecto que levante el primer edificio de la República sobre unos cimientos desconocidos e inciertos, hechos torpemente por simples peones inspirados en su ignorancia.
>
> Pero hay, además, otros inconvenientes gravísimos: si tenemos tres razas, hay, pues, tres herencias distintas y, por consiguiente, tres educaciones diversas. Regiones enteras hay en el país en donde un conglomerado racial indígena está instalado en dos o tres fracciones, pertenecientes a otros tantos Estados. Los Ayuntamientos locales constitucionalmente soberanos en su régimen interior, implantarán en sus respectivas escuelas un sistema educativo propio; nacional o extranjero, pero de seguro que no habrá uniformidad educativa, ni siquiera en dos municipios. ¿Cómo, pues, se impone a estos disidentes empíricos el sistema de educación racial que científicamente reclama la región, si cada municipio es soberano? Ni el Gobierno del Estado local podría lograrlo, porque suponiendo que dominase la acción docente de todos los municipos, ¿cómo podría influir en los adyacentes que pertenecen a otras Entidades federativas? En esta imposibilidad no queda más que un remedio único: la creación de un Departamento de Estado con dominio federal o un Consejo Técnico de Educación Nacional, formado por delegados de los Estados. Sólo así se podrá implantar un sistema orgánico de educación en una región geográfica cualquiera, para lograr la uniformidad de su enseñanza general, especial, normal y hasta universitaria.
>
> La organización del Departamento de Estado de Educación Nacional es un grave problema cuya solución, bien o mal dada, decidirá nuestros futuros destinos: o formamos una sola patria, o nos

disgregamos. Esto último es la obra perniciosa y funesta del núcleo conservador de la República.[85]

La huelga de maestros y el regreso del proyecto centralizador

Además de la descentralización revolucionaria, hubo otros factores que contribuyeron con la interrupción del proyecto centralizador del porfiriato, tales como la bancarrota financiera y el federalismo y municipalismo de los constitucionalistas más cercanos a Carranza quienes sostenían que el nuevo régimen reconquistaría la autonomía de los estados y municipios quebrantada por el régimen porfiriano. Además, Carranza y algunos de sus colaboradores más cercanos en la dirección educativa eran originarios del estado de Coahuila, donde se había establecido con éxito relativo un sistema de educación primaria local que combinaba una amplia participación financiera y administrativa de los ayuntamientos con una dirección y supervisión técnicas del gobierno estatal.[86]

La derrota del centralismo educativo fue sólo temporal. Más tarde resurgiría en el Distrito Federal, en parte como una reacción frente a la descentralización educativa realizada por el gobierno carrancista en este mismo territorio, el que además representaba el lugar donde el gobierno porfiriano había conseguido federalizar o centralizar la instrucción primaria.

Suprimida la SIPBA, en 1917 las escuelas primarias oficiales del Distrito Federal pasaron al control administrativo de los ayuntamientos. Los problemas empezaron en 1919, cuando el gobierno federal decide transferirles también la responsabilidad financiera. Unos ayuntamientos no pudieron y otros se negaron a cubrir los sueldos de los maestros. Así surge un conflicto que lleva al estallamiento de la primera huelga magisterial de la historia de México, en demanda del pago de los sueldos devengados y la reposición en

[85] Julio S. Hernández, "Discurso inaugural del Congreso de Educación del Distrito Federal (1917)".

[86] El llamado educativo del terruño sobre Carranza se hizo visible en el nombramiento de su paisano Andrés Osuna como director general de Instrucción Primaria (luego "Pública") del Distrito Federal. Precisamente Osuna fue el fundador y por varios años titular de la Dirección de Instrucción de Coahuila.

sus plazas de los maestros cesados —antes y durante la huelga— por algunos de los municipios del Distrito Federal.

La huelga estalla en un contexto y momento políticos particularmente conflictivos: un gobierno y la mayoría de los ayuntamientos estaban en poder de partidos y grupos políticos adversos al presidente Carranza, y se encontraba en puerta el problema de la sucesión presidencial. La huelga estallada formalmente contra los ayuntamientos, en realidad tenía su fundamento de oposición en una decisión adoptada por el presidente Carranza, para quien tal situación representaba un problema por demás inoportuno, en la víspera de la sucesión presidencial.

La huelga fue un signo de cómo, en veinte años y en un espacio tan delimitado como lo era el Distrito Federal, la centralización educativa porfiriana había generado en el magisterio una red de intereses difíciles de contradecir, especialmente si estaba en juego la seguridad en el empleo y la puntualidad en el pago de sus sueldos.

La huelga impactó a la opinión pública debido a la novedad del fenómeno, el momento en que ocurría y el apoyo que logró movilizar. Además, la huelga de 1919 adquiere todavía mayor relevancia, puesto que se convierte en el argumento histórico más usado por quienes en breve reanimarán el proyecto de federalización educativa.[87]

En el corto plazo la revolución y los carrancistas interrumpieron y revirtieron el proyecto educativo centralizador del porfiriato. Pero, a la postre, paradójicamente, también contribuyeron a su resurgimiento bajo nuevas formas y con un alcance sólo imaginado por sus pioneros en el antiguo régimen.

[87] Además, la huelga fue premonitoria de los rasgos que en el futuro tendría la mayoría de las huelgas y paros magisteriales. Una y otra vez los conflictos magisteriales adoptarán como demanda central la puntualidad en el pago de los sueldos a los maestros y estallarán en coyunturas de sucesión en la presidencia, los gobiernos estatales y los ayuntamientos, o bien en momentos de conflicto entre diversos grupos políticos locales o entre éstos y los grupos políticos nacionales, o el gobierno federal. La huelga de 1919 también fue un aviso de que los maestros representaban o podrían llegar a representar una fuerza política nada despreciable. Desde antes, algunos de los jefes y gobernadores constitucionalistas ya habían reparado en ello y actuado en consecuencia. Entre ellos, el propio Venustiano Carranza, Alvarado en Yucatán, Mújica en Tabasco, Aguilar en Veracruz y Castro en Chiapas y Oaxaca.

IV. LA CENTRALIZACIÓN POSREVOLUCIONARIA

La cruzada vanconcelista por la federalización

Al asumir la presidencia de la República, Obregón tenía muy pocas ideas acerca de qué hacer con la instrucción pública del país; pero reconocía en la falta de ésta "el origen de nuestras desgracias nacionales". Así lo dijo en su campaña electoral ante un grupo de intelectuales poblanos:

> ...el origen de nuestras desgracias nacionales radica, a no dudarlo, en la falta de cultura de nuestro pueblo; las causas son distintas y no me meto, ni me extiendo a analizarlas; primero, porque cometería muchos errores y segundo, porque cansaría a ustedes; pero el hecho existe, y es un hecho doloroso; la ignorancia en nuestro país ha extendido sus tiendas casi en toda el área de la República, con raras excepciones, y es preciso, con toda la energía de que somos capaces de gastar en bien de nuestro futuro, declararle una guerra a muerte a la ignorancia.[1]

También les explicó otro de sus programas educativos:

> ...no recuerdo las frases textuales del postulado, pero dice más o menos: "Procurará seleccionar los niños que se distingan por su afición al estudio y por su inteligencia y mandarlos a educar.[a los "centros más civilizados" del extranjero] por cuenta del gobierno.[2]

Obregón puso en manos de Vasconcelos la dirección de la obra educativa de su gobierno. Designado rector de la Universidad

[1] *Campaña política del C. Álvaro Obregón, candidato a la presidencia de la República 1920-1924*, t. V, México, 1923, p. 226.
[2] *Ibidem*, p. 227.

por el gobierno provisional de Adolfo de la Huerta, Vasconcelos tampoco tenía muy claro la orientación que daría a la política educativa:

> Para mí la revolución no era una maestra rígida, ni podía serlo puesto que yo era de los encargados de crearle doctrina. Precisamente tal iba a ser la función de la Universidad: poner claridades en un movimiento social naturalmente informe.[3]

Obregón y Vasconcelos, sin embargo, tenían claro que había que difundir la educación y la cultura desde el centro, restableciendo el Ministerio de Instrucción, suprimido por el Congreso Constituyente de 1916-1917.[4]

Al asumir el cargo de rector, Vasconcelos advirtió que iba a la Universidad a trabajar por el establecimiento de un "Ministerio de Educación Federal".[5]

Desde la Universidad, Vasconcelos comenzó a despachar prácticamente como ministro del ramo: reclutó "maestros honorarios" que se encargarían de difundir el alfabeto en todo el país, al mismo tiempo que preparaba a la opinión pública, a los diputados federales y locales y a los gobernadores para que no opusieran ninguna resistencia insalvable a la reforma constitucional que se requería para la creación del nuevo Ministerio.[6]

En la circular que crea el Cuerpo de Profesores Honorarios (julio de 1920), Vasconcelos asentaba lo siguiente:

[3] José Vasconcelos, *De Robinson a Odiseo*.

[4] Años después, Vasconcelos reflexionaba que cada nación precisa de "un organismo central y provisto de fondos para que exista la posibilidad de una acción educativa, extensa e intensa, capaz de influir en la vida pública. Y toca a este organismo, generalmente llamado ministerio de educación, señalar las orientaciones generales técnicas y políticas de la enseñanza. Le corresponde asimismo asegurar la cohesión de lo enseñado en las distintas facultades o escuelas. No se trata ya de saber si la actuación de un ministro de educación es o no deseable; no existe hoy, posibilidad de sustituirlo. Independientemente de que el Estado esté o no capacitado para educar, debe reconocerse la realidad de que sólo el Estado dispone o podría disponer de los fondos necesarios para un esfuerzo educacional de importancia". José Vasconcelos, *De Robinson a Odiseo* (1934).

[5] José Vasconcelos, *Discursos 1920-1950*, Botas, 1950, pp. 7-12.

[6] José Vasconcelos, *El Ulises criollo. Tercera parte: El desastre*, 3a. ed., Jus, México, 1968, pp. 9-14.

> Nos vamos a adelantar a la ley creando un cuerpo de profesores honorarios en toda la República y la federalización de la enseñanza comenzará a ser un hecho si logramos que el patriotismo venza los obstáculos que para la educación del pueblo ofrece una mala ley constitucional.[7]

Los constitucionalistas —decía Vasconcelos—, en servil imitación de todo lo norteamericano, "habían echado en manos de los municipios, previamente despojados de sus rentas y de su autonomía, toda la carga de la educación primaria". Él, en cambio, trataba de resucitar la Secretaría de Baranda y Sierra, y, algo más: restituir

> ...la tradición latina que busca en todo unidad, regula y centraliza la enseñanza [...], tradición ocultamente perseguida, por los que dirigen a conciencia pero desde la sombra, el galimatías de nuestras diversas y sucesivas constituciones.[8]

Había, pues, que trasponer los límites impuestos por la Constitución al gobierno federal en materia educativa: fundar una Secretaría de Educación cuyas funciones cubrirían todo el territorio nacional.

> Los militares nunca han respetado el federalismo cuando se trata de establecer guarniciones que tiranizan ciudades y aldeas, quitan y ponen gobernadores y deciden de las elecciones. Pero apenas se propuso que la Federación invadiese el país con maestros, se alzó en contra la patraña de una Soberanía local, ya de por sí menoscabada y burlada.[9]

Desde el Departamento Universitario, Vasconcelos comienza a trabajar con poderes y recursos de secretario de Estado, con la ayuda de Adolfo de la Huerta y con la promesa de apoyo del presidente electo Obregón. Lo que faltaba era romper "el obstáculo legal" para que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales aprobasen, el primero, el presupuesto de la nueva Secretaría y,

[7] Ezequiel A. Chávez, "Iniciativa de la Ley de creación de la Secretaría de Educación Pública Federal y de federalización de la enseñanza", en *Boletín de la Universidad*, época IV, vol. I, núm. 1, agosto 1920, p. 99.

[8] José Vasconcelos, *El Ulises criollo. Tercera parte: El desastre*, 3a. ed., Jus, México, 1968, p. 9.

[9] *Ibidem*, p. 10.

ambos, la reforma constitucional requerida para el establecimiento de la misma. Y para ello era indispensable "crear un estado de ánimo tal, que quien osase oponerse a la reforma o demorarla, quedase señalado como enemigo público y como objeto de irrisión y escarnio", para lo cual no había otro recurso que combinarlos todos: la gestión personal, el resorte político y, por encima de todo, la presión popular. Vasconcelos no podía haber acudido a "un ukase presidencial" para acelerar la reforma constitucional, primero, porque le parecía indigno que un ministro no tuviese la autoridad moral para lograr mayoría en la Cámara; y segundo, porque aquella Cámara no hubiera obedecido consignas presidenciales, como ocurrió después, y el presidente Obregón por entonces aún no las daba.[10]

Para asegurar el respaldo de las legislaturas locales a la reforma constitucional, Vasconcelos visitó varias ciudades de provincia.

> En no pocos casos los Gobernadores nos veían con hostilidad, ya porque se sintiesen invadidos en sus funciones, ya porque pretendían aprovechar la reforma para cobrar más dineros del tesoro federal. Adelantaban la condición de que se les entregase en forma de subsidio, la colaboración federal, para ser ellos quienes creasen las nuevas escuelas. Nunca aceptamos transacción semejante que habría roto la unidad de nuestro plan y habría puesto los fondos escolares en manos no siempre escrupulosas, a menudo irresponsables. Además, me ofendía mi orgullo de intelectual, la pretensión del político, el cacique local, el simple jefe de banda, hecho gobernador, de convertirse también en educador. Si el trato se hubiese concertado con los Directores locales de Educación, la situación hubiese sido totalmente distinta. Pero los pobres directores mal pagados, son casi siempre los siervos inconfesos de tiranuelos de ocasión que pesan sobre cada provincia. Casi siempre un palurdo de antecedentes sombríos.[11]

Fue más fácil ganarse para la causa a los legisladores y gobernadores de los estados pequeños, porque —recuerda Vasconcelos— "las resistencias del provincialismo eran allí más débiles y la necesidad de auxilios educativos, más urgente".[12]

[10] *Idem*. Vasconcelos hizo correr la voz, en las legislaturas locales y en la Cámara de Diputados, de que no serían reelectos aquellos que no aprobasen su Iniciativa de Ley.

[11] *Idem*.

[12] *Ibidem*, p. 12.

Existe la opinión generalizada —anota Vasconcelos—, especialmente de los nuevos gobiernos, de que en los estados no hay nada en materia educativa, pero

> La verdad es que por debajo de la serie de administraciones salvajes que habitualmente padecemos, en cada Estado ha habido siempre un grupo abnegado y amante del saber que constantemente realiza verdaderos prodigios, dados los recursos miserables que siempre ha tenido a su disposición. [...] En todas partes hallamos personal inteligente y bien dispuesto, heroico casi en medio de la indiferencia y del escepticismo de un pueblo burlado siempre...[13]

"EN LA IMAGINACIÓN" TENÍA EL PROYECTO DE LEY

La ley que tenía "en la imaginación" —recuerda Vasconcelos— era un proyecto

> ...simple en la estructura, vasto y complicadísimo en la realización...[14]

A Vasconcelos le repugnaba la idea de trabajar con ideas ajenas:

> Nunca he tenido fe en la acción de asambleas y cuerpos colegiados, y más bien me impacienta tratar con ellos. Sirven, a lo sumo, para dar alguna sugestión, pero, en esencia, para ratificar, legalizar la obra de un cerebro que a la hora de crear necesita sentirse solo, saberse responsable en lo individual.[15]

No obstante, el restablecimiento de un Ministerio de Educación tenía que pasar por una reforma constitucional y otra legislativa.

El 6 de octubre de 1920, Vasconcelos entregó a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley para la creación de una Secretaría de Educación Pública Federal y el Proyecto de Reformas a la Constitución. Todas las gentes sensatas y casi todos los partidos —asien-

[13] *Idem.*
[14] José Vasconcelos, *El Ulises criollo. Tercera Parte: El desastre*, 3a. ed., Jus, México, 1968, pp. 14-15.
[15] *Idem.*

ta Vasconcelos en la exposición de motivos— estaban de acuerdo sobre la "la necesidad de federalizar la educación pública", pero, en cambio, sobre los medios de realizarla había "un gran desacuerdo" entre ellos, lo cual hacía que a diario surgieran los más disímbolos proyectos de federalización.[16]

Su proyecto —según Vasconcelos— era "un proyecto factible y conciliador de los distintos intereses sociales", no atentaba la autonomía de los estados y los municipios, y además produciría, desde luego, resultados prácticos.[17]

Vasconcelos urgía a las Cámaras a tener presente "la premura del tiempo" y les expresaba su confianza en que éstas no se detendrían "por escrúpulos de fórmula" y aprobarían su proyecto "con entusiasmo, con rapidez, con unanimidad". Y ello —agrega— porque era la iniciativa de

> ...una ley generosa y cabal, una ley que barra obstáculos aunque esos obstáculos lleguen a encontrarse emboscados en el texto de una ley constitucional.[18]

En su proyecto, apunta Vasconcelos,

> ...no hay un solo punto en que se vulnere la soberanía de los Estados; ni contiene [...] una sola disposición que impida a los Estados fundar escuelas y atender con sus fondos propios a las que ya poseen. Lo único que la Federación pretende hacer en los Estados [...] es extender su mano protectora, pero no autoritaria. El Gobierno Federal no va a inmiscuirse en la administración de las escuelas de los Estados, ni pretende nombrar a las autoridades escolares; solamente irá a los Estados a dejar la semilla de su ilustración y el poder de sus recursos; pero esto no impedirá, sino que auxiliará la acción de los Estados.[19]

La Secretaría de Educación tenía como principal propósito "salvar a los niños, educar a los jóvenes, redimir a los indios,

[16] *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 22 de octubre de 1920, en Teresa Carbó (ed.), *El nacimiento de una secretaría (Documentos sobre la creación de la SEP: 1920-1924)*, Cuadernos de La Casa Chata, núm. 46, México, 1981, p. 25.

[17] José Vasconcelos, "Exposición de motivos al Proyecto de Ley para la creación de una Secretaría de Educación Pública Federal, remitido por..., el 6 de octubre de 1920", en Teresa Carbó (ed.) (1981).

[18] *Idem*.

[19] *Idem*.

ilustrar a todos y difundir una cultura, ya no de una casta, sino de todos los hombres. Lo cual no podría hacerse sin la construcción de "un organismo flexible, ilustrado y poderoso, que haga sentir su acción por doquiera".[20]

La Secretaría se integraría con tres grandes ramos o departamentos: el Escolar, el de Bibliotecas y Archivo y el de Bellas Artes. La tarea del primero sería la de "lograr la unidad dentro de la complejidad" en un sistema educativo federal que comprendería "desde las más humildes hasta las más complejas" escuelas, a saber:[21]

a) Escuelas especiales para indios en las regiones indígenas, en las que se enseñará el castellano con rudimentos de higiene y de economía, lecciones de cultivo y de aplicación de máquinas a la agricultura.

b) Escuelas rurales (en todo el país), en las que se enseñarán trabajos manuales, cultivos, algo de ciencia aplicada y consejos prácticos sobre uso de máquinas y métodos modernos para mejorar las industrias locales.

c) Las escuelas primarias y secundarias se perfeccionarán y difundirán "hasta que puedan ofrecer sus aulas a todos los niños y jóvenes del país". Para el desarrollo de estas escuelas, "la Federación obrará directamente o colaborará con los estados, poniéndose de acuerdo con las autoridades locales, o fomentando los institutos privados, según conviniere".

d) Una escuela técnica en cada estado o territorio.

e) Cuatro universidades regionales autónomas y libres, sostenidas por el gobierno federal, en cada uno de los puntos cardinales del país.

El proyecto de Vasconcelos contemplaba, además, un nuevo sistema de selección del personal docente, conforme al cual se hará llegar al gobierno una terna, que sería definida no sólo por los alumnos y maestros de una escuela —como se había hecho en otras ocasiones—, sino también por las "sociedades científicas o técnicas independientes"; la opinión de éstas sería "sin disputa la más importante y la que mejor pueda ilustrar al gobierno en la elección

[20] *Idem.*
[21] *Idem.*

de los hombres más competentes para el servicio de la educación pública".[22]

Aparte de los tres departamentos, el proyecto prevefa la formación de Consejos de Educación conformados como sigue:

a) Consejos Locales en cada lugar de más de quinientos habitantes, compuesto por un representante de los padres de familia, otro del ayuntamiento y uno más del profesorado, elegidos por los propios padres, los miembros del ayuntamiento y los maestros de cada escuela.

b) Consejos de Distrito en cada cabecera de distrito, partido o cantón, compuesto por tres miembros elegidos por la asamblea anual de todos los Consejos Locales comprendidos en su jurisdicción. Los Consejos de Distrito tendrán a su cargo la vigilancia general de todos los asuntos de educación pública de su jurisdicción y "podrá llegar a tener la dirección de estos asuntos, cuando así lo acuerden las autoridades de las que dependan las respectivas escuelas al expedirse esta Ley".

c) Consejos Estatales en las capitales de cada entidad federativa, compuesto por cinco miembros elegidos por los consejeros de Distrito en su asamblea anual. Estos consejos promoverán ante las autoridades correspondientes el nombramiento del personal de las escuelas primarias y podrá presentar propuestas de presupuesto educativo.

d) Se constituirá un Consejo Central o Federal de Educación Pública, con sede en el Distrito Federal, integrado por dos representantes de cada uno de los Consejos Estatales y deberá reunirse durante el mes de noviembre de cada año.

Los Consejos, en sus distintos niveles, tendrían un carácter esencialmente de cuerpos consultivos y de supervisión, pero la iniciativa de Vasconcelos prevefa su transformación en cuerpos ejecutivos en sus respectivas jurisdicciones, incluyendo el Consejo Federal, si así lo determinaban las autoridades respectivas.

Pero, al mismo tiempo, estipulaba (Art. 35) que los estados organizarían su sistema escolar de tal forma que se adaptase a la de los Consejos, procurándose que "a la mayor brevedad posible, la suprema autoridad en materia de educación en cada estado, quede

[22] *Idem*.

en manos del Consejo de Educación, designado en la forma que señala la presente ley".[23]

En cambio, el Consejo Federal, mientras la SEP no le concediera otras facultades,

> ...no tendrá más carácter que el de cuerpo consultivo para la unificación de medidas y programas, a fin de orientar la acción de la Secretaría en materia de educación pública.[24]

Por tanto, la SEP podría aceptar o rechazar las propuestas de nombramiento de personal y todos los acuerdos sobre organización y despacho de los asuntos educativos, adoptados por el Consejo Federal, mientras la Secretaría no le delegase sus facultades sobre estos asuntos.[25]

Como puede verse, en el proyecto de Vasconcelos había un desequilibrio entre, por un lado, la insistencia en que el Consejo Federal sería sólo un cuerpo de carácter consultivo de la SEP, mientras ésta no resolviera lo contrario, y, por otro, la urgencia con la que exigía que los gobiernos locales adaptasen sus sistemas a la nueva estructura y pusieran en manos de los consejos "la suprema autoridad en materia de educación en cada estado".

No obstante, Vasconcelos insiste en que los Consejos, en vez de invadir la soberanía de los estados, les ofrecía "la oportunidad insólita de que tomen parte en el problema general de la educación".[26]

Vasconcelos ponderaba otra de las ventajas de los Consejos: la educación pública quedaría a salvo de las contingencias políticas.

> Los consejos son electivos [pero] no proceden del voto de todos los ciudadanos, no proceden del sufragio universal, sino de un sufragio bastante más elevado, un sufragio que pudiéramos llamar técnico. Los designarán [...] las personas directamente interesadas en su existencia. Los padres de familia, al votar tendrán en cuenta el provecho de sus hijos, los consejeros cuidarán los intereses generales de la localidad y los maestros juzgarán de la competencia.[27]

[23] *Idem.*
[24] *Idem.*
[25] *Idem.*
[26] *Idem.*
[27] *Idem.*

> Si los consejos comienzan a funcionar de una manera vigorosa y atinada, muy pronto llegará el día en que ejercitarán todas las facultades y se habrán logrado entonces independizar la educación pública, poniéndola en manos de los consejos que, por su carácter técnico [..], estarán mejor capacitados que el Poder Ejecutivo para atenderla. De esta suerte, si se medita cuidadosamente la presente ley, se advierte que ella crea un organismo que poco a poco se deja devorar por otro que tarde o temprano está destinado a reemplazarlo totalmente.

Aún más:

> ...la Secretaría de Educación Pública Federal, que necesariamente habrá de comenzar provista de numerosas atribuciones y ricamente dotada, irá desprendiéndose poco a poco de todas estas atribuciones y de todos estos tesoros en beneficio de las instituciones locales, en beneficio de los consejos de Educación, en beneficio de las universidades, hasta que llegue el momento, tras el curso de algunos años, en que el Poder Ejecutivo venga a convertirse en un simple recolector de los impuestos destinados a la educación; y el Consejo Federal y los consejos subsidiarios, en el verdadero poder en materias educativas.[28]

El debate en la Cámara de Diputados

La Iniciativa de Reformas a la Constitución para establecer la Secretaría de Educación Pública Federal (SEP) (remitida a la Cámara de Diputados desde octubre de 1920) no se dictaminó y discutió sino hasta febrero del año siguiente, en el periodo ordinario de sesiones, después de fracasar los intentos de aplazar aún más el debate.

Los impugnadores del proyecto recordaron el fracaso de la antigua Secretaría de Instrucción; y quienes lo defendieron resaltaron los rasgos novedosos de la SEP(F) que se quería crear, especialmente su jurisdicción en todo el territorio nacional.

En el debate estaban en juego dos asuntos fundamentales: la creación del nuevo Ministerio y el otorgamiento al Congreso de la Unión "para legislar en toda la República en materia de educa-

[28] *Idem.*

ción y establecer escuelas" de todo tipo, "sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación".[29]

Uno de los primeros impugnadores de la iniciativa, el diputado Céspedes, dijo que no entendía cuáles iban a ser las relaciones entre la SEP y los departamentos del ramo de cada uno de los estados, ni cómo se compaginaba la facultad que se otorgaba al Congreso de la Unión para legislar sobre esta materia, con la que se decía preservar para los estados sobre la misma.[30]

Luego vino la impugnación de Luis Espinosa, diputado chiapaneco y ex diputado constituyente. Dijo que no se oponía a la creación de la SEP, pero que proponía que el texto de la fracción XXVII del artículo 73 de la Constitución, otorgara al Congreso de la Unión la facultad de "legislar en toda la República en materia de educación y establecer, *previo permiso de las legislaturas locales*, escuelas de tales y cuales, etcétera".[31]

La intervención de las legislaturas —dijo Espinosa— es una garantía contra el riesgo de que "mañana o pasado la Secretaría [...] con ese poder centralizador, sin taxativa de ninguna naturaleza, adoptase términos verdaderamente inconvenientes para el espíritu liberal de los pueblos del sur y [...] del norte".[32]

En favor de la Iniciativa, en los términos aprobados por la Comisión, el principal argumento fue: la urgente necesidad de crear "un organismo disciplinado y extenso" para forjar "la educación popular de toda la nación", con el fin de

> ...ir formando una comunidad de tendencias, de aspiraciones y de ideales en toda ésta gran patria mexicana [...] puesto que ahora estamos disgregados. Nuestro régimen federal en muchos casos puede compararse a un haz de cosas disímbolas que con mucha facilidad se disgrega.[33]

Otro de los partidarios de la iniciativa, Salazar, apuntaba:

[29] Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 8 de febrero de 1921.
[30] *Idem.*
[31] *Idem.*
[32] *Idem.*
[33] *Idem.*

> El fantasma de la soberanía de los Estados se levanta siempre que se trata de llevar una mejora a esos mismos Estados como si se tratase de satrapías completamente independientes, completamente libres.[34]

Froylán C. Manjarrez dijo que los adversarios de la Iniciativa presidencial no estaban defendiendo tanto la soberanía de los estados como la "soberanía de la ignorancia", y agrega: "es preferible una y mil veces proclamar la centralización de la ciencia, que la soberanía de la ignorancia".[35]

Ramos Pedrueza, argumentó que la federalización no tenía una intención de injerencia, sino de ayuda para los estados, los ayuntamientos y los pueblos que no tenían con qué sostener sus escuelas. El proyecto de Vasconcelos, dijo, reconoce que

> ...es absolutamente necesario que la labor del maestro tenga aprecio en la República entera, porque es muy triste que a un maestro que tiene cinco años de trabajar en un Estado y cinco en otro, no se le reconozca su jubilación.[36]

Y agregó:

> ...lo que quiere el señor Vasconcelos [es] que no haya fronteras en la enseñanza, porque no pueda hacerse la política casera y rastrera de municipios, sino que haya una franca, una más amplia orientación en la política ministerial, haciendo a un lado estos organismos podridos para infundir la cultura en la colectividad.[37]

La Iniciativa se aprobó en lo general, pero continuó la discusión de cada una de sus partes, concentrándose en lo que se refiere a "la facultad del Congreso de la Unión de legislar para toda la República en materia de educación y establecer escuelas" de todo tipo.

El diputado Luis Espinosa insistió en que se reservara a las legislaturas la facultad de aceptar o rechazar el establecimiento de escuelas federales en los estados. Recordó que en el constituyente de 1917, Félix F. Palavicini había demostrado que la SIPBA había sido

[34] *Idem.*
[35] *Idem.*
[36] *Idem.*
[37] *Idem.*

uno de los fracasos más grandes y uno de los instrumentos políticos que como pulpo había hecho sentir su influencia en todos los confines de la República.[38]

Citó, además, el fragmento de uno de los discursos de Palavicini en el Constituyente:

...el ministro de Instrucción Pública no tenía ninguna función política, no podía tenerla y, sin embargo, es el esclavizado más directamente a la política. [...] el secretario de Instrucción Pública tiene que conservar, como parte del gabinete, la armonía y la amistad con los compañeros de trabajo, y [...] con frecuencia recibe [...] cartas recomendando al señor fulano que, revolucionario y patriota, venía tocando "La cucaracha" o "La Valentina" en los campamentos revolucionarios.[39]

Los ministerios y todas las oficinas públicas —agrega Luis Espinosa— son

...una madriguera a donde van a resumirse todos los parásitos de la sociedad, todos los fracasados en las luchas intelectuales, todo lo corrompido y todo lo podrido que tiene México.[40]

Espinosa no se oponía al establecimiento de la SEP, sino a que no se fijara ningún límite local a la expansión del Ejecutivo Federal. Si se aprobaba la Iniciativa sin ninguna reforma —apuntaba—, el Congreso de la Unión tendría "la fuerza bastante de hacer en los estados lo que le dé su regalada gana en cuanto a instrucción pública".

Yo quiero —agrega Espinosa— que mentalmente nos coloquemos sobre una montaña de ilusiones y desde allí presenciemos la marcha del ejército de profesores que en nombre de la federalización de la enseñanza desparramará el ciudadano secretario de Instrucción Pública por todos los Estados. Cada ciudadano de estos sin consigna, sin compromiso, nada más por su modo de ser característico, será un representante de los intereses federales en los Estados, y no hay nada más odioso, con muy honrosas excepciones, que los empleados fede-

[38] *Idem.*
[39] *Idem.*
[40] *Idem.*

rales en los Estados. Yo reconozco la necesidad de la Federación, de valerse de individuos enteramente afines al Centro para que vayan a desempeñar allí las funciones del poder federal. Desgraciadamente, este mal no tiene remedio; pero esto no quiere decir, señores, que a estos males que yo señalo esté conforme en que se les agregue otro. [...] Lo veis en cualquier sentido en la política: la Federación manda a un delegado a ver cómo se encuentra la situación política de un Estado para que, previo informe, resuelva qué debe hacerse, y yo les aseguro [...] que el motivo único de los fracasos en la política que ha sentido el Centro lo debe única y exclusivamente a este procedimiento que yo benignamente calificaría de ironía. Porque, ¿con qué derecho, señores, va el Centro a convertirse en árbitro de los asuntos locales de los Estados? Desde luego la Constitución no da facultades para inmiscuirse en estos asuntos, se le da únicamente al Senado y no en las condiciones que el Senado se las ha dado o se las ha tomado, sino que se las da al Senado para que intervenga en los conflictos locales cuando lo pida la Legislatura de gobiernos constituidos, no para gobiernos en formación; le da facultades terminantes y únicas a la Suprema Corte de Justicia, porque es a ella a quien se las da la suprema ley de este país.[41]

E interrogaba a la Asamblea:

¿No pensáis que algún representante del poder federal en los Estados en materia de instrucción pública pueda ser [...] un representante de la intriga, una especie de fiscalizador de los actos de autoridades autónomas que no tienen que ver absolutamente nada con él, pero que servirá gustoso este papel tan bajo, para congraciarse con sus jefes? [...] Todos vosotros sabéis muy bien cómo es peleado un empleo federal en los Estados; algunos para conseguirlo no se paran [...] en calumniar al hombre más honrado [...]; a ellos lo que les importa es el puesto, y para adquirirlo no aceptan barreras. [...] Los profesores que vayan a desparramarse por todos los Estados de la República, no para dirigir precisamente escuelas, sino para tener los "huesos" [...] de la Secretaría de Instrucción Pública, serán hombres que no irán a esos Estados a base de competencia, sino que tienen que ir, a fuerza, en mil ocasiones, a base de favoritismo...[42]

Después intervino de nuevo el diputado Salazar en favor de la Iniciativa:

[41] *Idem.*
[42] *Idem.*

La cultura, señores, es como los vasos comunicantes: va siempre de arriba a abajo y adquiere el mismo nivel; no ha de venir de abajo a arriba...[43]

En seguida intervino Siurob:

Observo a los gobiernos de los Estados presos de la mayor apatía cuando se trata de la instrucción pública; [...] a los ayuntamientos en medio de la más profunda anarquía administrativa, abandonando a los maestros de escuela al hambre y a la miseria; [...] da una parte de las mismas autoridades federales una lentitud abrumadora cuando se trata de llegar a la resolución de estos problemas que son vitales para la nación, y los males que el compañero Espinosa con justicia ha señalado a los ministerios, yo los encuentro también dentro de los ayuntamientos y los encuentro también dentro de los gobiernos de los Estados. Que me diga el compañero Espinosa si acercándonos a un Gobierno de un Estado, yendo a entrevistar al director de Instrucción Pública, no encontramos muchas veces a un pedante, muchas veces a uno de los más grandes ignorantes, muchas veces a un malintencionado, si no encontramos en la mayoría de los casos a un viejo reaccionario encastillado, que ha vuelto a apoderarse de la brújula de los destinos de la patria que se llama la instrucción pública...

¿Entonces cómo vemos a toda la República? Yo la veo [...] como a un niño sediento de saber, ansioso de conocer, interrogando a su destino y que su destino no encuentra siquiera qué contestarle, porque en sus legisladores no encuentra el eco o no lo ha encontrado hasta estos momentos en los Ejecutivos locales [...] yo me figuro al pueblo de la República como un niño sediento de instrucción, hambriento de pan y que tiende las manos anhelantes hacia nosotros y nos pide eso que le hace falta. ¿Y nosotros fundándonos en la soberanía de los Estados vamos a negarle a ese niño, a esa generación de mañana, vamos a negarle el pan intelectual que debe ser el fundamento de su verdadera soberanía grandiosa como pueblo independiente, que va a formar la verdadera alma del patriota, que va a establecer las verdaderas bases de la nacionalidad mexicana?[44]

Contra el riesgo —señalado por Espinosa— de que llegásemos a tener un gobierno y por tanto un ministro de Educación conservador, Siurob decía que

[43] *Idem.*
[44] *Idem.*

> ...la mejor garantía [...] es la tendencia absoluta nacional [...], ya que el poder no se ha conservado en manos del partido conservador, sino por momentos fugaces y que rápidamente le ha sido arrebatado, devuelto a las manos progresistas del partido liberal.[45]

Y contra la propuesta de pedir permiso a las legislaturas locales para el establecimiento de cada institución escolar federal, apunta Siurob:

> ...combatiremos en su debido tiempo en la forma en que nos sea posible la abolición de todas esas ideas rancias apegadas al terreno, [...] en virtud de las cuales pelean los pueblos de un lugar de España contra otro nada más por antagonismos de vecindad y que cada quien considera su patria una ridícula porción de territorio en vez de considerar siquiera como un progreso la noción de patria [...], cuando las ideas socialistas consisten en borrar los límites de patria, y, por consiguiente, en pasar con mayor razón sobre todas estas pichicaterías de los Estados...[46]

A propuesta del propio Siurob, se decidió regresar la iniciativa a las Comisiones para reformarla. Al día siguiente se aprobó la Iniciativa (142 votos a favor y dos en contra). El Congreso de la Unión quedaba facultado para

> ...establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales [...] y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones [...], sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo.

De este modo, la Constitución facultaba al Congreso de la Unión para establecer escuelas federales en todo el territorio nacional y legislar sólo en lo que se refiere a dichas escuelas, sin menoscabo de las facultades de los estados para legislar sobre el mismo ramo en sus respectivas jurisdicciones. De ese modo se establecía un sistema constitucional de facultades concurrente entre el gobierno federal y los estados en lo que se refiere al territorio, pero dual en lo que se refiere a la materia: de un lado la legislación federal para regular las escuelas federales de todo el país y del otro, las consti-

[45] *Idem.*
[46] *Idem.*

tuciones y las leyes de los estados para regular las escuelas oficiales y particulares dependientes de cada uno de ellos.

De ese modo, en los estados comienza a conformarse un sistema educativo también dual, integrado por los antiguos subsistemas estatales y el naciente subsistema federal.

EL DEBATE EN LOS CONGRESOS NACIONALES DE MAESTROS

Antes, durante y después que el Congreso de la Unión debatiera y aprobara las Iniciativas de Reforma del Artículo 3o. constitucional y de la Ley reglamentaria, el proyecto de federalización de Vasconcelos fue discutido ampliamente por los maestros y las autoridades educativas.

Guanajuato contra la federalización

En la víspera del II Congreso Nacional de Maestros, la Dirección de Instrucción de Guanajuato emite un "Dictamen" sobre el proyecto de federalización de la enseñanza de Vasconcelos, en noviembre de 1920. Guanajuato encontraba loable y digno de todo apoyo el fondo del proyecto ("redimir a la inmensa masa del pueblo mexicano") pero no la forma, la cual era otra cosa:

> ...se parece a esos recursos y medicamentos heroicos de que los médicos echan mano en los casos desesperados para detener en los umbrales de la vida al enfermo que ya pisa las regiones de la muerte: para conjurar la crisis no importa producir en el paciente enérgicas reacciones que dañan y debilitan varios órganos, que más tarde no pueden curarse o sanan difícilmente.[47]

En defensa de su proyecto, Vasconcelos había dicho que había que "barrer con regocijo inmenso" las leyes que se oponían a una reforma social. Pero la Dirección de Instrucción de Guanajuato sostenía que la centralización y uniformidad educativas propuestas

[47] Dirección General de Instrucción Pública de Guanajuato, "Dictamen de la... sobre la federalización de la enseñanza (21 de noviembre de 1920)", en *Revista Mexicana de Educación*, dirigida por A. Pérez y Soto, enero de 1921, p. 42.

eran "una dictadura que no va de acuerdo con las conquistas democráticas de nuestras recientes revoluciones".

> Establecer un cartabón de uno a otro confín de la República no es ni natural ni saludable. La soberanía interior de los Estados encuentra su más amplia aplicación en el ramo de la educación, ya que por ella se imprime a cada una de las entidades su personalidad inconfundible, sus caracteres que, por razón de medio, clima, recursos y rasgos raciales hacen diferente a un Estado de otro.
>
> La invasión de fuerzas federales o de otro Estado en el territorio de una entidad, cuando no hay justificación en ese acto de violencia, constituye una violación física a la soberanía del Estado invadido. La intromisión de la Federación en los asuntos que atañen a la educación pública, es una violación de un orden más delicado a la soberanía de los Estados. Si rechazamos o reprobamos sin reparos la violación física de la fuerza, ¿no nos opondremos al intento de ataque, al tratarse del orden espiritual, que es más nuestro? En la invasión material se huella un territorio que no es de nuestra propiedad, y sin embargo, no titubeamos en defenderlo; ¿y cuando se trata de nuestra personalidad propia y de nuestros hijos, justificaríamos el atentado?[48]

Con la "centralización espiritual" —agrega— se entronizará después la dictadura: "se lograría la uniformidad; pero impuesta y estéril". Siempre había sido nociva para los estados la dirección educativa marcada por el centro.

> El Centro, adonde por razón natural convergen las fuerzas vivas de la nación, no está hecho para servir de asiento a los más levantados ideales en esa materia. Las actividades políticas, quiérase o no, tienen que marcar una altísima tensión en el lugar que es residencia de los Poderes generales, y absorben una grandísima dosis de las preocupaciones educativas. Otra buena parte de éstas se sacrifica a las diversiones y motivos de distracción de las grandes urbes. La intriga es inmensamente mayor en estos centros; la lucha por la vida es despiadada; el deseo de la propia conservación y el egoísmo son absorbentes; la tranquilidad requerida para las grandes y generosas concepciones es rarísima vez gustada por los espíritus de los educadores; la afición a lo que deslumbra y al exhibicionismo ha ganado una gran parte del espíritu de verdadera y abnegada consagración a la ciencia por la ciencia misma. Por lo tanto, no es del centro de donde nos ha de venir la salvación de la patria. La

[48] *Ibidem*, p. 43.

> vida intensa espiritual se esconde en los lugares tranquilos, en los lugares olvidados, en los incubadores de inteligencias sin oropeles, en los caracteres sin ambiciones egoístas: la salvación de nuestra vida espiritual como pueblo, está en las modestas provincias, que mandan al Centro su contingente de letrados, de patriotas, de soñadores desinteresados.[49]

Finalmente, la Dirección de Educación de Guanajuato convoca a una Asamblea Nacional de Educación, a realizarse en Guanajuato después que los cuerpos docentes de todas las entidades hubieran estudiado el proyecto de Vasconcelos. En esa Asamblea Nacional se discutiría "ampliamente sobre la forma de hacer viable y práctico ese magno proyecto".[50]

Guanajuato, pues, no sólo rechazaba la federalización propuesta por Vasconcelos, sino también la convocatoria al Congreso Nacional de Maestros, proyectado para diciembre de 1920, con un tema central: la federalización de la enseñanza.

Debate en los congresos nacionales de maestros

El Congreso Nacional de Maestros se reúne en la Ciudad de México el 15 de diciembre de 1920, bajo la presidencia de Ezequiel A. Chávez, quien somete a la consideración de la Asamblea el proyecto vasconcelista para crear la Secretaría de Educación Pública Federal.

José Vasconcelos acudió a la sesión en la que se discutió el tema de la "federalización de la enseñanza" (23 de diciembre de 1920). Acudo —dijo— como "un simple aspirante a maestro que viene a defender" su proyecto de creación de la Secretaría de Educación Pública Federal.[51]

Éste fue quizá el punto más debatido. Un delegado interpuso cuarenta argumentos contra las escuelas rurales federales. La mayoría de los delegados habían recibido "instrucciones expresas de

[49] *Ibidem*, p. 44.
[50] *Idem*.
[51] Higinio Vázquez Santa Ana, *Segundo Congreso Nacional de Maestros (México, D.F., del 15 al 28 de diciembre de 1920)*, Talleres tipográficos del gobierno de Querétaro, 1923, p. 46.

sus gobernadores, para no permitir que se menoscabara la soberanía de los estados".[52]

El delegado por Colima propone que se deseche el dictamen porque incluye un concepto completamente vago: el de la "federalización". Ezequiel A. Chávez interviene en pro del dictamen aclarando que "en ningún concepto debe entenderse por federalización, la centralización", sino, por el contrario, postula que la enseñanza debía ser libre y que en ella debían intervenir los gobiernos federal y estatales, los ayuntamientos y los particulares.[53]

Después de otras intervenciones en contra, José Ma. Bonilla apunta:

> ...puede asegurarse que todos están de acuerdo en la cuestión primordial [y] que se ha conquistado un verdadero triunfo al aceptar la federalización, puesto que el Congreso de 1911 categóricamente expresó que no debía aceptar la federalización.[54]

Luego interviene un delegado vinculado a la Confederación Regional de Obreros de México (CROM), Treviño, quien expresa que los gobiernos federal, estatales y los ayuntamientos deben "cooperar conjuntamente a la educación"; pero cada uno de ellos debe hacerlo en sus respectivas jurisdicciones. Por tanto, el gobierno federal debía tener injerencia solamente en el Distrito y territorios federales.[55]

Otros recuerdan la importancia de extender la educación a la raza indígena. Uno más afirma que los informes de los delegados de los estados revelaban "el fracaso" de la educación en manos de los ayuntamientos y, algunas veces, de los estados.

Unos más apoyan la federalización "para poner a salvo los intereses de los maestros".

> ...los maestros —dicen— deben quedar a salvo de los vaivenes de la política, que casi siempre es para ellos funesta, porque las pasiones con que obran los Jefes vencedores que ocupan los puestos públicos,

[52] Joaquín Gutiérrez Hermosillo, "Condiciones políticas y sociales del país en relación con la educación pública", spi, sf, p. 18.

[53] Higinio Vázquez Santa Ana, *Segundo Congreso Nacional de Maestros (México, D.F. del 15 al 28 de diciembre de 1920)*, pp. 43-44.

[54] *Ibidem*, p. 44.

[55] *Ibidem*, p. 45.

son perjudiciales para el maestro, por lo que cree [...] conveniente de una vez por todas, sostener la inamovilidad del maestro [...] creando la Secretaría de Educación Pública.[56]

Vasconcelos consigue algún apoyo para su proyecto, aunque no en los términos en los que se lo proponía.

Las dos primeras conclusiones del Congreso Nacional de Maestros (CNM) sobre la federalización ("o alguna otra forma de uniformación de la educación del pueblo") se aprobaron en los mismos términos que habían sido redactadas por la Comisión:

1a. No debe encomendarse únicamente al Gobierno de la Federación la educación del pueblo.
2a. No debe uniformarse la educación del pueblo.

No sucecedió lo mismo con las otras dos conclusiones propuestas por la Comisión Dictaminadora:

3a. Los Gobiernos de la Federación, de los Estados y de los municipios tienen la obligación de desarrollar una acción conjunta, a fin de realizar la educación nacional, respetando la legislación escolar de cada Estado.
4a. Se instituirán Congresos Nacionales y Consejos Regionales integrados por maestros en cada Estado, encargándose los primeros de fijar las bases, medios, tendencias y demás finalidades de la educación del pueblo, y los segundos de llevar a cabo las decisiones de aquéllos, y del estudio y resolución de sus propios problemas.[57]

En la tercera conclusión se rechazó principalmente aquello de acción conjunta para "realizar..."; palabra que se sustituyó por "fomentar..."

Con respecto a la cuarta, el debate giró en torno de si los congresos y consejos propuestos estarían integrados exclusivamente por profesores normalistas o, por el contrario, se daría participación también a profesionistas no normalistas. Finalmente se decidió eliminar la frase "por maestros de cada Estado". Los asam-

[56] *Idem.*
[57] "Dictamen de la Primera Comisión", en Higinio Vázquez, *Segundo Congreso Nacional de Maestros (México, D.F, del 15 al 28 de diciembre de 1920)*, p. 71.

bleístas también impugnaron la subordinación de dichos Consejos Regionales al Congreso Nacional y decidieron sustituir la obligación de los Consejos de "llevar a cabo las decisiones" del Congreso Nacional con la de "adaptar las decisiones" de éste a las necesidades de sus respectivas entidades federativas.[58]

Unas semanas después de la reforma constitucional y del establecimiento de la SEP, se reúne en Guadalajara el III Congreso Nacional de Maestros, a finales de diciembre de 1921. Este Congreso propuso que la Federación se hiciera cargo del sistema de recompensas para el magisterio —pensiones, jubilaciones, medallas, títulos honoríficos—, con la cooperación de los gobiernos de los estados. Debía, pues, federalizarse el sistema de recompensas porque: *i*) los sistemas locales de recompensa no tomaban en cuenta los servicios realizados en otras entidades federativas; *ii*) en la mayoría de los casos, tales recompensas no se hacen efectivas debido a la penuria económica de los gobiernos y municipios, las intrigas de la política local o por la tendencia a hacer "economías" en detrimento del magisterio; y, finalmente, *iii*) la diversidad de criterios para evaluar —y por tanto recompensar— el trabajo docente en las entidades federativas contribuye a la "anarquía escolar" de la República.[59]

Sobre la dirección técnica y administrativa de la educación en los estados, se proponía que se suprimieran las denominadas direcciones generales de educación de los estados y se remplazaran por secretarías generales de educación, que se ocuparían únicamente de la parte administrativa, y por consejos de maestros, para la resolución de los asuntos técnicos del ramo.[60]

Esteban B. Calderón envió una carta al Tercer Congreso Nacional de Maestros en la que expresaba su desacuerdo con el Proyecto de federalización de la enseñanza presentado al Congreso de la Unión por el rector José Vasconcelos. La Federación —decía Calderón— se proponía intervenir en el ramo educativo de los

[58] *Idem.*

[59] Plinio D. Ordóñez, "Informe sobre los trabajos del Tercer Congreso Nacional de Maestros, verificado en Guadalajara, del 26 de diciembre de 1921 al 6 de enero de 1922, rendido al Gobierno del Estado de Nuevo León por el delegado...", Imprenta del Gobierno del Estado, Monterrey, 1922, pp. 50-51.

[60] *Idem.*

estados "a título de beneficencia" por respeto a la soberanía de los mismos. Así,

> ...se fundarán escuelitas por todas partes, sujetas todas a un mismo Centro director, cuando esa parte administrativa es precisamente la que no se debiera centralizar por ser éste un procedimiento entorpecedor y opuesto al verdadero federalismo.[61]

El problema educativo no es regional —decía—, sino nacional, pero debía unificarse sólo "el esfuerzo puramente intelectual", dejando a los estados la parte administrativa.[62]

Para ese fin proponía que: *i*) que los Consejos de Educación Estatales tuvieran la facultad de reclutar, nombrar y remover a los maestros; *ii*) reservar a los gobernadores "la supervigilancia del Ramo"; *iii*) que el sostenimiento de la enseñanza fuera con fondos del Estado y con un subsidio de la Federación, proporcional a la población escolar; *iv*) que se creara un Congreso Nacional de Educación integrado por uno o dos delegados de cada entidad, designados por los mismos maestros y Consejos de Educación en las capitales de cada estado; y *v*) que la SEP fuera la encargada de "presidir el movimiento pedagógico", de concentrar los datos estadísticos y las iniciativas de los profesores de todo el país, así como de convocar al Congreso Nacional.[63]

Los primeros años de la Secretaría de Educación

La expansión centralizada

La política educativa del nuevo régimen sería muy clara en cuanto a su voluntad de "federalizar" la enseñanza primaria y la de difundir el alfabeto entre los campesinos e indígenas del país, con el fin de avanzar en el proceso de integración nacional. Lo primero significaba la absorción de los sistemas escolares de educación

[61] Esteban B. Calderón, "Carta al profesor Salvador M. Lima, director general de Educación Primaria y Especial del Estado de Jalisco y presidente del Comité Ejecutivo Organizador del Tercer Congreso Nacional de Maestros (Guadalajara, Jalisco, del 26 de diciembre de 1921 al 6 de enero de 1922)", s.p.i., pp. 53-54.

[62] *Ibidem*, p. 55.

[63] *Ibidem*, p. 53.

Mediante esos convenios, la Secretaría asumía el control técnico y/o administrativo —con diversas modalidades— de las escuelas primarias y rurales estatales, y los gobiernos locales, por su parte, se comprometían a aportar un monto o un porcentaje de su presupuesto para el sostenimiento de dichas escuelas.[66]

Moisés Sáenz califica esos convenios como una "forma simplista de coordinación" que no dio resultado porque "le faltó complejidad y engranaje, y porque violando [...] el principio de la responsabilidad local, producía [...] la desaparición de dicha responsabilidad local". Por eso —agrega Sáenz— a principios del cuatrienio callista fueron anulados los pocos convenios que estaban vigentes y, además, la SEP dispuso que, en adelante,

> ...desarrollaría su acción educativa independientemente de la educación de los Estados, de que éstos tenían la obligación de hacer la propia y de que el Gobierno Federal deseaba ejercer en todo el país una labor que viniese a llenar las lagunas que la acción local dejara o a ampliar y afinar la que en algunos estuviera ya desarrollándose.[67]

De ese modo la federalización, como absorción de los sistemas locales, fue sustituida por una política tendiente a acelerar la expansión de la acción educativa directa de la SEP en los estados. La federalización dio paso así a una expansión centralizada que quería ser compensatoria y complementaria de la acción educativa local.

Con esto se consolida la dualidad federal/local de los sistemas escolares en los estados, la que paradójicamente contribuyó a actualizar de nuevo la necesidad de coordinación entre ambos sistemas y, desde luego, el antiguo tema de la federalización.

[66] Moisés Sáenz, "Sumario crítico (1928)", en SEP, *El esfuerzo educativo*, SEP, 1928.

[67] *Idem.*

V. AÑOS DE INCERTIDUMBRE

AUTOCRÍTICA ACERBA

La década de los veinte es reconocida por la mayoría de los maestros e historiadores de la época como la "edad de oro" de la escuela rural mexicana. Sin embargo, los periodos fundacionales, los más creativos siempre duran muy poco. A finales de esta década el desarrollo del sistema educativo federal comenzaba a afrontar algunos problemas derivados de su propio crecimiento:

> Enemigo en parte del ideal generoso, es el crecimiento mismo del sistema que procura realizarlo, por eso es que tantos grandes movimientos espirituales han llegado a convertirse en meros esqueletos burocráticos. Conforme aumentan las escuelas tendremos que ir descontando, aun perfeccionada la técnica de realización, cierto número de maestros que aunque se llamen apóstoles, no lo son. Conservar el espíritu de la obra, la filosofía elevada, el método natural, real y vivo, la norma humana y conservar todo esto a pesar de que las escuelas se cuenten por millares, constituye una de las tareas más delicadas de quien debe dirigirla.[1]

Durante el periodo anterior (1924-1928) la acción educativa federal en los estados fue muy desigual. Moisés Sáenz apunta que la acción de la SEP había dejado qué desear en Veracruz, Jalisco, Chiapas, Nayarit, Guanajuato, Sonora, Tamaulipas y Yucatán. Y ello ocurrió por diversas razones. En Nayarit —según Sáenz— se habían conjugado un director de Educación incompetente y condiciones locales adversas —era "tal el estado de desintegración" que hasta la gestión más inteligente hubiera tenido dificultades. Algo semejante ocurrió en Veracruz, pero aquí las cosas comenza-

[1] Moisés Sáenz, "Conferencia dictada en el Congreso Nacional de Maestros, realizado en el teatro Hidalgo de la Ciudad de México (diciembre de 1929)".

ron a cambiar a partir de 1928: se sustituyó al director de Educación y se inició una tendencia hacia la estabilidad política local. El problema de Chiapas, en cambio, era su lejanía, "la política apasionada" de sus habitantes, la insuficiencia del medio y los frecuentes cambios de director de Educación (tres titulares en el cuatrienio callista). En Sonora el problema era "más ideológico que administrativo", pues los maestros federales se negaban a plegarse a las orientaciones de las autoridades centrales de la SEP; aparte de la indisciplina del magisterio —y quizá como uno de los motivos de la misma— había otro problema: el de la disparidad en los sueldos de los maestros locales y los federales, de un modo excepcional, estos últimos los tenían inferiores a los estatales. En Jalisco y Guanajuato las deficiencias se atribuían también a los maestros, así lo sugiere el reajuste del personal docente de ambos estados a principios de 1928. En Tamaulipas el problema era, aparentemente, el tardío inicio de la acción federal en el estado (1926). Y, por último, en Yucatán, simplemente la SEP no había empezado a trabajar, no obstante que se habían hecho dos o tres intentos desde el periodo de Vasconcelos; el fracaso se puede anotar a la cuenta de tres principales factores: la lejanía, el regionalismo, los conflictos políticos locales y la antigua y extensa obra educativa en Yucatán.[2]

Por otra parte, como vimos, los convenios de federalización firmados con los estados no brindaron los resultados esperados y habían sido prácticamente abandonados desde comienzos del periodo presidencial de Plutarco Elías Calles. Esto hizo escribir a Moisés Sáenz que entre el gobierno federal y los estados,

> ...hasta la fecha nos regimos tan sólo por una coordinación espiritual de buen propósito y de buena voluntad: será necesario llegar y bien pronto a una coordinación administrativa, "orgánica", entre la SEP, los estados y los municipios.[3]

La coordinación aparecía como un imperativo mayor también porque la evolución dual del conjunto se estaba realizando en forma desequilibrada y comenzaba a producir algunos conflictos.

[2] Moisés Sáenz, "Sumario crítico", en SEP, *El esfuerzo educativo*, SEP, 1928.
[3] *Idem*.

La expansión de la SEP en los estados, que se quería compensatoria y complementaria, era cada vez más competitiva y conflictiva. No hubo problemas mientras la acción federal se dedicó a cubrir los terrenos baldíos de los sistemas escolares de los estados y los ayuntamientos. Pero, conforme se desarrollaba la acción federal y la local, esos terrenos se fueron angostando y, por ende, los contactos entre los dos sistemas se hacen más frecuentes y aumentan la probabilidad de choque entre ellos.

Además de la reducción de los terrenos baldíos y el aumento de la frecuencia en el contacto, hay otras fuentes de conflicto entre el sistema federal y el local: la disparidad de normas ideológicas y administrativas, misma que se daba en los sueldos y las condiciones de trabajo; y el cambio —a veces huida o refugio— de los maestros de uno a otro sistema.[4]

Por otra parte, ya eran visibles los problemas administrativos generados por la expansión centralizadora. Sáenz apuntaba que, en su afán de centralizar la función administrativa de la Secretaría, el Departamento Administrativo ocasionaba

> ...retardos en el arreglo de los negocios que le incumben, falta de armonía entre las diversas dependencias y a veces arbitrariedades por acordar directamente determinaciones que deberían tal vez haber sido promovidas por los Departamentos o Direcciones afectadas. Si tratándose de las oficinas domiciliadas en el edificio mismo de la Secretaría, la centralización resulta en ocasiones incómoda por dilatoria; se hace más inconveniente hasta llegar a la injusticia a veces, cuando se la considera en relación con las oficinas educativas federales establecidas en los Estados.[5]

Para resolver este problema, Sáenz proponía que se dieran a los directores de educación federal en los estados, mayores facultades en la formulación y ejecución de sus presupuestos.

La SEP no sólo había crecido, sino tambien había transformado su estructura administrativa. Una estructura administrativa relativamente simple cuyo control se concentraba en el Departamento Escolar, pasa a ser en el periodo callista mucho más compleja y diferenciada. Uno de los cambios más importantes introducidos a

[4] *Idem.*
[5] *Idem.*

la SEP en este periodo fue la supresión del Departamento Escolar y la creación de las siguientes dependencias:

i) Departamento de Educación Primaria y Normal, con jurisdicción exclusivamente en el Distrito Federal a partir de enero de 1927.

ii) Departamento de Escuelas Rurales, Primarias, Foráneas e Incorporación Cultural Indígena, bajo cuyo control quedaban los maestros de las escuelas rurales y primarias que la Secretaría tenía en los estados y territorios. Dicho control lo ejercía a través de las Direcciones de Educación Federal de cada una de las entidades federativas, de las que dependían los inspectores instructores, y las instituciones educativas de la SEP en sus respectivas jurisdicciones, inclusive aquellas que dependían de otros departamentos o direcciones de la Secretaría.

iii) Dirección de Misiones Culturales y Escuelas Normales Rurales, que tenía a su cargo las misiones culturales ambulantes y las misiones permanentes de mejoramiento rural, así como las Escuelas Normales Rurales Regionales.

iv) Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial, a cargo de las escuelas técnicas de la Secretaría en el Distrito y territorios federales y los estados.

Cada uno de los Departamentos y Direcciones mencionados pasaron a constituir unidades burocráticas que, a su vez, poco tiempo después serían los ámbitos de influencia de las principales organizaciones magisteriales que se disputarían el control sindical de los profesores y empleados de la Secretaría. Esto sería así, no sólo por la intervención que las autoridades de cada una de las direcciones y departamentos tuvieron en la formación de los sindicatos de maestros, sino también por las diferentes funciones que cumplían y características del personal docente y administrativo que laboraba en cada una de ellas.

INTENTO DE RECONSTITUIR LA RELACIÓN ENTRE LA SEP Y LOS ESTADOS

A principios de la década de los treinta hubo aires de renovación en la SEP. El secretario de Educación, Aarón Sáenz planteó "la imperiosa necesidad de iniciar todas las correcciones orgánicas" que aconsejaba el propio desarrollo educativo del país. Esto con

el fin de lograr, ante todo, "la mayor eficiencia funcional" del servicio.[6]

Dos eran —según Aarón Sáenz— los principales esfuerzos que debían hacerse: mejorar la organización, mediante una mayor coordinación de "todas las actividades, instituciones, esfuerzos y tendencias dentro de la propia Secretaría" y, al mismo tiempo, alcanzar una mejor coordinación de los esfuerzos de la Federación con los organismos educativos de los estados. Se trataba de terminar con la duplicidad de esfuerzos y el desperdicio presupuestal, y de lograr "la unificación educativa en Federación y estados".[7]

Había llegado la hora de "substituir el criterio cuantitativo por el cualitativo" en la educación nacional, definiendo con toda precisión las orientaciones básicas del programa educativo y mejorando la condición económica y moral del profesorado, los funcionarios y los servidores públicos y, al mismo tiempo, exigiéndoles "un mayor rendimiento de colaboración".[8]

El antiguo régimen —según Sáenz— había sostenido un programa de cultura intensiva, como corolario de todo régimen de clases privilegiadas, que a la larga, pero muy a la larga, se traduciría en una generalización de la cultura. En cambio, la educación posrevolucionaria invirtió el sistema:

> ...impuso como preferente, como urgentísima la cultura extensiva, respondiendo al clamor de las masas populares [las cuales] exigieron antes que el perfeccionamiento mayor de la aristocracia intelectual, la democratización de una cultura de nivel no muy alto si se quiere, pero uniforme en todo el país.[9]

Además de extensiva, igualitaria y nacionalista, la educación posrevolucionaria quiso ser también más utilitaria y menos abstracta que la del antiguo régimen.[10]

La reorganización general del sistema —según Aarón Sáenz— se haría sin abandonar su carácter extensivo y utilitario.[11]

[6] Aarón Sáenz, en la "Presentación al Congreso de la Unión de la SEP", en *Memoria 1930*, TGN, 1930, p. VI.
[7] *Ibidem*, p. VII.
[8] *Idem*.
[9] *Ibidem*, pp. VII-VIII.
[10] *Ibidem*, p. VIII.
[11] *Ibidem*, p. IX.

En 1930, la SEP convocó a una Asamblea Nacional de Educación con el fin de intensificar la coordinación del ramo educativo nacional, "dentro del más profundo respeto a la soberanía de los estados y equilibrio constitucional del país". La Asamblea se realizó a finales de agosto de 1930 —transcurridos siete meses del gobierno de Ortiz Rubio—, en ella participaron representantes de todas las entidades federativas y de las diversas dependencias e instituciones educativas de la SEP.[12]

El secretario de Educación insistió en que esta Asamblea tendría un carácter "exclusivamente técnico" y, dentro de esta perspectiva, pidió a los gobernadores que enviasen como representantes a sus respectivos directores de Educación y al funcionario educador que tuviera a su cargo la dirección de las escuelas medias o superiores de la entidad. Pero, no obstante el carácter exclusivamente técnico que se le quería imprimir, en la agenda del Congreso encontramos varios temas jurídico-políticos; por ejemplo los referidos a la distribución de atribuciones en materia educativa y fiscal entre el gobierno federal y los estados. Y aunque sus resoluciones no tendrían un carácter obligatorio para los gobiernos locales, las bases de la Asamblea prescribían que las conclusiones aprobadas por el pleno fuesen

> ...comunicadas oficialmente a los Gobiernos de los Estados por la Secretaría de Educación y esta misma hará todas las gestiones a fin de que se pongan en vigor en toda la República, tanto en las escuelas de la Federación como en las que sostengan los gobiernos de los Estados y Municipios.[13]

El principal asunto de la Asamblea, no cabe la menor duda, era el de la coordinación y distribución de la responsabilidad educativa entre los gobiernos federal, estatales y municipales. El objetivo era distribuir responsabilidades —principalmente en materia presupuestal— y alcanzar una mayor homogeneidad de los sistemas escolares federal y locales, afianzando la rectoría educativa federal. Esto se veía claro desde la convocatoria y el secretario de Educación

[12] *Ibidem*, p. XVII.
[13] SEP, "Bases de la Asamblea Nacional de Educación (19 de junio de 1930)".

lo confirmó en su discurso inaugural de la Asamblea Nacional de Educación:

> ...si la acción de los Estados tiene tal importancia y si la obra de la Secretaría de Educación Pública alcanza ya un apreciable radio de acción, la coordinación de ambas actividades es asunto inaplazable y conviene fijar ya las bases precisas a que debe sujetarse en el futuro esa obra educativa...[14]

La SEP quería que la Asamblea dedicara su mayor atención a la delimitación de los campos de acción de la Federación y de los estados.

Con respecto a la relación entre la Federación y los estados, afirma Sáenz que históricamente,

> ...nuestro régimen político ha venido reflejándose, biológica y orgánicamente, en una organización mixta de federalismo y centralismo, adaptada a las condiciones geográficas y políticas provenientes del proceso mismo en que ha venido perfilándose y definiéndose nuestra personalidad como Nación y como entidad internacional. Por una parte nuestra larga sujeción colonial, nuestro desorganizado desarrollo, la arbitraria formación interior de nuestros Estados, sin características físicas, históricas ni económicas definidas, el trabajoso proceso de consolidación nacional, las circunstancias graves de analfabetismo y otras muchas consideraciones, han determinado que en algunos casos la autoridad local responda a las necesidades y protección de sus intereses locales y a las cabales aspiraciones de nuestras entidades; en cambio, en otros muchos, ha sido necesario que la Federación preste su ayuda o imponga su autoridad y dirección, salvaguardando nuestra nacionalidad, resolviendo y orientando aquellos problemas de interés colectivo cuya resolución se vería entorpecida por fronteras materiales de nuestras entidades federativas.
>
> Así, la necesidad de implantar un programa común en el país y la conveniencia de mantener la unidad nacional, asegurando la vida y el progreso uniforme en toda la República, han venido a determinar un predominio federal en todo aquello que atañe directamente a nuestra personalidad como Nación y al desarrollo congruente de las actividades básicas de nuestro país, como gran conjunto racial.[15]

[14] Aarón Sáenz, "Discurso pronunciado por..., secretario de Educación Pública ante la Asamblea Nacional de Educación (11 de agosto de 1930)".
[15] *Idem.*

No obstante, había que imponer ciertos límites al centralismo educativo:

> ...los Estados no sólo por deber constitucional, sino por imperiosa conveniencia local, deben mantener su acción y su autoridad en materia educativa, como medio de responder mejor a sus necesidades locales, salvando así, los serios inconvenientes que ofrecería una federalización absoluta en la educación pública mexicana, sosteniendo una vigilancia más eficiente de la vida local, promoviendo más congruentemente, dentro de las condiciones económicas físicas, morales y sociales, la actividad y el mejoramiento del medio.
>
> De esta manera creemos que la educación debe centralizarse en los Estados, dejando la dirección técnica, la unidad de sistemas, programas, inspección, etc., en manos de autoridades más estables, más capaces, más responsables, con íntegra visión de la obra educativa y de dichas necesidades locales, ya que los Municipios son incapaces de realizar técnicamente tamaña obra y sobre todo, carentes de responsabilidad. La Secretaría de Educación Pública, como expresión del Gobierno Federal, debe colaborar, complementar, coadyuvar en esa labor; sosteniendo sobre todo, la trascendental y urgente misión de fomentar y mantener la unidad nacional, el alma Patria dentro de un programa elevado, ya que, circunscrita la acción local a las fronteras de los respectivos Estados, no podrían atender este importante aspecto de conjunto en nuestra educación nacional, ni podrían coordinarse entre sí, ni pueden resolver aquellos problemas que escapan a su limitada autoridad o comprensión.[16]

Uno de los objetivos era la centralización de la educación municipal en los estados; pero la SEP tenía más interés en el avance del centralismo educativo de carácter nacional: promovido ahora en los términos de una redefinición de las esferas de acción y de la relación entre la Federación y los estados.

No se trataba sólo de impulsar el antiguo proyecto de federalización de la enseñanza. Ahora, el asunto de la relación entre el centro y la periferia aparecía en medio de algunas de las consecuencias negativas de la expansión —también centralizadora— del sistema educativo federal en los estados y de algunas dificultades que comenzaban a bloquear la expansión y el mejoramiento del sistema educativo federal en los estados.

[16] *Idem.*

Los problemas provocados por la mera expansión del sistema educativo federal fueron resumidos por Sáenz en los siguientes términos:

> En algunos casos, tal parece que ha llegado a establecerse cierta acción de competencia entre autoridades locales y federales, acción que ha perjudicado el buen funcionamiento de los planteles, estorbándose mutuamente en su labor, cuando no la han nulificado por completo.
>
> [...] para algunos Estados, la acción federal es ignorada; en algunos otros, es vista con recelo o egoísmos mal entendidos, aun cuando en la mayoría predomina una franca cooperación y entendimiento.
>
> En algunas circunstancias la acción local descargaría gustosa toda su responsabilidad en materia educativa y dejaría el campo total a la Federación. Tal parece que estos Estados y municipios se preocupan más por la fácil tarea de emplear los recursos económicos del pueblo en satisfacer necesidades superfluas, si no en disimulado o franco despilfarro, descuidando de atender así la noble tarea de la educación, deber ineludible establecido expresamente por nuestra Constitución.
>
> En algunos casos, afortunadamente por excepción, ha venido fomentándose un antagonismo localista, que se traduce en un quebranto o ineficacia de la acción educativa. [...] confío en que de esta Asamblea saldrá una orientación definitiva, un programa general de coordinación, y un completo y definitivo entendimiento para nuestras actividades futuras; pues la educación puede ser puesta por encima de pequeñeces y de mezquinos intereses personales o locales, ya que, por lo que respecta a la escuela, no debe haber más política que la del trabajo, la cultura, la fraternidad y la unión de la familia mexicana.[17]

La Asamblea Nacional de Educación abordó todos los asuntos previstos en la convocatoria y en el discurso inaugural del titular de la SEP y emitió sobre ellos las siguientes conclusiones:

1. Fijó para toda la República la participación fiscal que tendrían en el futuro tanto la Federación como los estados. Éstos destinarían a la educación, en lo sucesivo, no menos de 40% de sus

[17] *Idem*. Para afrontar estos problemas, la SEP había dado instrucciones a los directores e inspectores de Educación para que cerraran todas las escuelas que se hallaran en lugares donde los gobiernos estatales o los municipios estuvieran llevando a cabo una eficiente labor, y que esta actividad federal se enfocara preferentemente en aquellos centros que carecieran de escuelas locales.

presupuestos generales. El presupuesto educativo lo distribuirían los estados como sigue: 70% para las primarias, 20% para técnicas y 10% para secundarias, preparatorias y universidades.

2. La acción educativa local será responsabilidad de los gobiernos de los estados, limitándose el papel de la SEP a "su natural y lógica función auxiliar". La Secretaría se comprometió también a aportar una proporción que va de 40 a 200% de los presupuestos educativos locales.

3. La Federación tomaría a su cargo las regiones más difíciles, es decir, las rurales y menos pobladas, con la idea de dejar a los gobiernos locales, las cabeceras municipales, ciudades y centros de población mayores de mil habitantes. Esto no significa que se vaya a seguir "en el error antiguo de fijar zonas exclusivas".

4. Se estableció una coordinación de sueldos para todo el magisterio, comprometiéndose la Federación a no pagar a sus maestros, en ningún caso, sueldos menores de los que paguen las entidades federativas.

5. Que se libere a las comunidades del sostenimiento de las escuelas de circuito y que, en adelante, los gastos sean absorbidos por la Federación y los estados, con base en una proporción de dos por uno. Además, que las escuelas de circuito con más de treinta alumnos fuesen elevadas a la categoría de escuelas rurales.

6. Que se establezca un sistema de inspección mutuo entre el sistema escolar federal y el estatal, mediante un acuerdo entre los inspectores federales y estatales.

7. Se establecieron las bases uniformes en sus orientaciones básicas, organización, tendencia, programas, estadística, etc., para la educación primaria en toda la República.

Es notable la falta de una resolución con respecto a la centralización educativa a nivel estatal, en el sentido de que los sistemas escolares municipales fuesen absorbidos por una dirección técnica y administrativa del gobierno del estado. Tampoco se aceptó la propuesta de la Secretaría sobre unificación de los libros de texto. La Asamblea rechazó su generalización para todos los cursos y grados, aceptándolo sólo para ciertos grados y materias.

LOS ESTADOS ENCABEZADOS POR VERACRUZ RECHAZAN LA FEDERALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA (1929)

La delegación veracruzana (Gabriel Lucio y Manuel C. Tello) encabezó la oposición a la federalización de la enseñanza en el Congreso Nacional de Maestros (México, septiembre de 1929).

Lucio relata que, sin estar contemplado en el temario, se propuso al Congreso un proyecto de "federalización de la educación rural". Entre los delegados que lo aprobaron sólo cinco eran representantes de los estados, el resto fueron los votos de los representantes de las agrupaciones magisteriales, en los que predominaban los del Distrito Federal.

Las delegaciones de Tamaulipas, Coahuila, Hidalgo y Veracruz se retiraron del Congreso en repudio de lo que juzgaron un procedimiento arbitrario. La federalización de la enseñanza —anota Gabriel Lucio— fue aprobada no obstante el rechazo de los delegados estatales, los únicos congresistas "que por derecho correspondía resolver sobre este asunto".[18]

Se rechazó la federalización de la educación rural porque —se decía— sólo era el primer paso para la centralización de la dirección técnica de todos los servicios educativos locales, aunque siguiera corriendo por cuenta de los estados el pago de los maestros. En cambio, los que apoyaban la federalización aducían, entre otras razones, que "la soberanía de los estados en materia de educación es barrera del oscurantismo".[19]

Los delegados veracruzanos enarbolaron la soberanía de los estados contra la federalización de cualquier servicio educativo. La educación —decían— es una función esencial, una de las actividades sociales básicas de cualquier gobierno:

> Si el régimen federal subsistiese, aún en su forma, exclusivamente para la esfera de la acción política, centralizados en cambio los servicios económicos, higiénicos, educativos, etc., podemos asegurar que existiría solamente un ridículo remedo de régimen federal artifi-

[18] Gabriel Lucio, "La federalización de la educación primaria y el espíritu nacional [Trabajo leído en la Segunda Reunión Cultural del Sindicato de Maestros de Jalapa]", en *Revista de Educación*, Escuela Normal del Estado de Veracruz, núm. 3, Jalapa, noviembre de 1929, pp. 1-2.

[19] *Ibidem*, p. 2.

cioso, puesto que el aspecto funcional de todo gobierno lo constituyen precisamente [...] los servicios sociales.[20]

Fue un error histórico —según los veracruzanos— establecer un sistema de gobierno federal inmediatamente después de la independencia, luego de tres siglos de gobierno colonial fuertemente centralizado; pero ahora de lo que se trataba —y ya se podía— era de comenzar a realizar "lo que fuera generosa ensoñación de nuestros generosos y ensoñadores antepasados".[21]

Los veracruzanos opusieron a la federalización también el florecimiento de la educación en la provincia, el que se había expresado —decían— desde la época colonial en la fundación de colegios en distintas partes del país y, a finales del siglo XIX en la aparición de escuelas normales en la mayoría de los estados. Casi no hay capital de estado que no se enorgullezca de alguna institución educativa "creada por las fuerzas y por los entusiasmos de la provincia y así es como va constituyéndose, lentamente, porque el nuestro es un país niño..."[22]

Antes de la revolución los estados concentraron su atención en la enseñanza superior; ahora, "la potencialidad de la provincia se aplica a la escuela popular y muy preferentemente a la educación rural". No es justo —decían— que el gobierno federal se haga cargo del control técnico de las escuelas que con tantas dificultades se han establecido en los estados. Además era un contrasentido que las propias autoridades federales estuvieran tratando de "destruir la iniciativa de los estados", cuando, al mismo tiempo, buscaban estimular la cooperación educativa de la iniciativa privada.[23]

Contra la defensa de la soberanía y de la escuela provinciana, los partidarios de la federalización adujeron que con la centralización "se formará con mayor facilidad el espíritu nacional". Pero los veracruzanos responden:

El espíritu nacional es el resultado de muy diversos y complejos factores pero todos ellos bien pueden quedar comprendidos en todos

[20] *Ibidem*, pp. 2-3.
[21] *Idem*.
[22] *Idem*.
[23] *Idem*.

los grupos clásicos: afinidad de valores económicos que dimanan de la posesión de un territorio geográficamente determinado, de comunicaciones que facilitan los tratos comerciales [...] y de otra parte afinidad de valores espirituales provenientes de comunidad racial, de igualdad de lenguaje, costumbres, sentimientos, ideas y aspiraciones. [Y ambos tipos de valores, los económicos y los espirituales] están basados en nuestro contacto con la comunidad regional en que vivimos, con el medio en el cual actuamos y de allí por una amplificación [...] ascendemos hasta identificarnos con los valores económicos y espirituales nacionales, surgiendo así la afinidad que en su síntesis maravillosa produce el alma nacional.[24]

Por ello, agregan:

...conviene respetar las diferencias regionales que son las que dan verdaderas características a las naciones y no tratar de imponer un patrón único que, so pretexto de formar el espíritu nacional, destruya nuestras características locales.

Debemos defender el derecho que nuestros Estados tienen a cuidar de todos sus servicios educativos porque así defenderemos las multiformes virtualidades sanas y fecundas de la provincia, verdaderas raigambres del espíritu nacional.[25]

Los veracruzanos reconocen que la SEP debía jugar un papel importante en la coordinación de los esfuerzos educativos de las entidades federativas, por ejemplo, mediante la convocatoria a congresos pedagógicos, la creación de escuelas de experimentación en los estados con recursos federales, y sus publicaciones. Pero insisten en que la urgente tarea de coordinación no debe convertirse bajo ningún pretexto en "acción coercitiva, centralizadora de funciones, sino que debe basarse en una amplia tarea de franca y desinteresada cooperación".[26]

Otro testimonio —éste favorable a la federalización— recuerda que la sesión que se dedicó a este tema

...fue de lo más tormentosa porque en ella tomaron parte compañeros que representaban intereses de índole local, intereses limitados y parciales.

[24] *Idem.*
[25] *Ibidem*, p. 5.
[26] *Ibidem*, p. 6.

Pero finalmente —agrega— se impuso

> ...el interés de la Nación de encauzar la escuela rural, señalándole finalidades precisas unificadas, tendientes a la integración del alma nacional.[27]

A pesar del rechazo de la federalización centralizadora, en esos años comienza a ganar terreno la idea de constituir un poder nacional fuerte. Incluso Luis Cabrera, uno de los hombres más cercanos a Carranza y un gran crítico del nuevo régimen, se mostraba pesimista con respecto al federalismo. En 1931 Luis Cabrera dijo:

> No hay municipios libres ni puede haberlos...
>
> No hay soberanía de los Estados, ni hemos tenido nunca una República federal; ni podemos tenerla; ni nos conviene tenerla.
>
> Pero carecemos de valor civil para decirlo...
>
> Por el contrario, en cuanto se toca la cuestión del centralismo o tan siquiera la de reintegrar entidades federativas más grandes y menos numerosas somos los primeros en sacar a relucir nuestro provincialismo, especialmente si a la sazón está de moda ser de Oaxaca o de Coahuila, o de Sonora, o de Tamaulipas o de Michoacán.
>
> Ni tenemos la honradez sufiente para confesar que la soberanía de los Estados siempre ha sido una mentira y que sólo ha servido para eludir responsabilidades del centro o para facilitar los caciquismos con que los caudillos máximos pagan a sus lugartenientes.
>
> Y cuando se nos ponen al frente las ventajas que la patria obtendría de su unificación territorial y política, sacamos en seguida a relucir nuestro patriotismo de campanario, prefiriendo el federalismo teórico que nos sirve para medrar y que es la base de las tiranías locales, a un centralismo que odiamos a ciegas y por mera tradición, como continuamos creyendo por mera rutina y por conveniencia en el sistema federativo.[28]

[27] Juan B. Salazar, "Discurso pronunciado por el profesor..., en la clausura del Congreso Nacional de Maestros (27 de septiembre de 1929)", Herrero, México, 1929.

[28] Luis Cabrera, "Balance de la Revolución (conferencias pronunciadas en la Biblioteca Nacional de México, el 30 de enero de 1931)".

EVOLUCIÓN DEL PROYECTO EDUCATIVO DEL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO (PNR)

Programa de acción

El Programa de acción del PNR destaca la educación pública como uno de los puntos fundamentales, postulando que prestará decidido apoyo a la actividad educativa y procurará

> ...una acción coordinada en los procedimientos y la uniformidad de los sistemas y de los programas, desde los órganos federales educativos de mayor potencialidad hasta los órganos educativos municipales...
>
> El Partido [...] no pretende la federalización de la enseñanza o su centralización y control por el Gobierno Federal en la Ciudad de México, ni relevar a los Estados y a los municipios de sus atribuciones y responsabilidades en el ramo educativo. El Partido [...] cree que la acción de [los gobiernos y municipios] debe coordinarse entre sí, espiritual, administrativa y técnicamente, cuidando de conservar su personalidad y el derecho de cada entidad federativa, pero estableciendo, al mismo tiempo, una ordenación lógica de todos los aspectos del programa educativo a fin de conservarlo coherente, vigoroso y tan extensivo como sea posible.[29]

La federalización en el primer Plan Sexenal (1934-1940)

La Liga de Maestros Ateos de Tabasco expresa a Bassols su preocupación por los proyectos de "federalización de la enseñanza" que estaban circulando en la Ciudad de México. La federalización —apuntaba la Liga tabasqueña— podía producir algunos efectos negativos: *i*) el continuo cambio de maestros de una entidad a otra, de tal modo que no se aprovecharía el conocimiento que adquieren los maestros del medio en que actúan; *ii*) el aplastamiento de las tendencias renovadoras que se habían formado en algunos estados, y *iii*) el olvido de los diversos matices ideológicos y las complejas necesidades de cada región.[30]

[29] PNR, "Programa de Acción (20 de enero de 1929)", en *Historia documental del Partido de la Revolución*, tomo I: *PNR 1929-1932*, PRI/ICAP, 1981, p. 59.

[30] Narciso Bassols, "Comunicación a la Liga de Maestros Ateos de Villahermosa, Tabasco (9 de febrero de 1934)", en SEP, *Memoria*, t. II, 31 de agosto de 1934, TGN, 1934, pp. 143-144.

Bassols responde a los tabasqueños que los propósitos de la SEP al respecto se hallaban definidos "con bastante exactitud" en el Plan Sexenal del PNR:

> Se impone la necesidad de coordinar la acción educacional de los Ayuntamientos, de los Gobiernos Locales y del Gobierno Federal, para evitar los graves inconvenientes que provienen de la disparidad de disposiciones, métodos y procedimientos que se han aplicado a esta materia.
>
> Por tanto, a la brevedad posible se celebrarán los convenientes acuerdos entre las autoridades locales y las del Gobierno Federal, sobre la base de que la unidad y coordinación en materia de educación primaria no eximirá a las autoridades locales de las obligaciones educativas que les corresponden.
>
> Los acuerdos expresados estipularán que compete al Gobierno Federal el manejo técnico y administrativo de las escuelas primarias.
>
> El Partido Nacional Revolucionario, convencido por experiencia de los últimos años, acepta que es indispensable unificar la obra de educación rural y primaria urbana en toda la República, pues de otra suerte, se merman considerablemente los frutos del esfuerzo emprendido para lograr por el camino de la cultura, la unificación de la nacionalidad y del espíritu patrio.
>
> Para atender a las necesidades técnicas de este ramo, se creará un Consejo de Educación Rural dependiente de la Secretaría de Educación Pública, el cual será un cuerpo mixto, formado por autoridades educativas y maestros, que no se dedicará a funciones administrativas. Este consejo tendrá por objeto fijar la orientación pedagógica y social de las escuelas rurales.[31]

En el Plan se asentaba también que

> ...el Gobierno Federal, los Gobiernos Locales y los Ayuntamientos, por ningún motivo deberán reducir en lo adelante, los porcentajes de los presupuestos de egresos destinados al ramo de educación, de suerte que en el presupuesto federal las sumas que se asignen nunca serán inferiores a 15% del total de los gastos de la Federación; y en las entidades federativas al elaborarse los planes locales de gobierno, se fijarán porcentajes mínimos que en ningún caso serán menores a los que rigen a la educación en el presente año de 1933.[32]

[31] Partido Nacional Revolucionario, *Plan Sexenal...*
[32] *Idem.*

El Plan Sexenal planteaba, no la abstención o limitación de los esfuerzos locales, sino por el contrario: era un llamamiento a que los gobiernos locales "vigoricen y extiendan su acción", pero con "congruencia y armonía en vez de heterogeneidad y confusión".[33]

El más radical intento de federalización —afirmaba Bassols— tendrá que apoyarse, no en el predominio de uno de los niveles de gobierno, sino en "la cooperación y el sometimiento común a las exigencias de carácter nacional, la mayor eficacia en la obra de redención cultural del pueblo". Aún más: había que suprimir la palabra "federalización" porque

> ...no debemos pensar en la unificación educativa usando las mismas ideas y dejando que se filtren los mismos sentimientos que intervienen en la defensa de la soberanía local de los Estados. No debemos hacerlo porque la actitud de desconfianza y lucha que inspira forzosamente a todo el que defiende su soberanía [...] su independencia y su poder propio [...], es una actitud fatal en el campo de los problemas educativos. En cambio, apoyando la conducta en propósitos más levantados y fecundos, que busquen sólo la pronta realización de los anhelos populares de cultura, se esclarece el camino y se allanan los obstáculos.[34]

"La soberanía local se satisface" —según Bassols— garantizando en los convenios entre la SEP y los estados "el respeto a las modalidades regionales y a las exigencias derivadas de la fisonomía social de cada entidad y [...] el concurso forzoso de los maestros del estado en la obra educativa que en él se realiza". Dejando "que los grandes fines nacionales, las directrices y orientaciones medulares se subordinen a vastos propósitos de conjunto", los cuales serían definidos por el ejecutivo federal.

> Sé que el intento no podrá realizarse en un día, ni en un año, que inclusive, apresurar demasiado su realización puede ser de efectos contraproducentes, porque si no se prepara la conciencia de los maestros, de las autoridades y de los grupos sociales organizados a fin de que aprecien la trascendencia del propósito y acepten la idea en

[33] Narciso Bassols, "Comunicación a la Liga de Maestros Ateos de Villahermosa, Tabasco (9 de febrero de 1934)", en SEP, *Memoria*, t. II, 31 de agosto de 1934, TGN, 1934, p. 144.

[34] *Ibidem*, p. 145.

su verdadero valor, sin remedio se producirá una reacción violenta capaz de consolidar, por lo menos transitoriamente, la desarticulación y la carencia de unidad que reinan actualmente.[35]

Y termina diciendo a los maestros ateos de Tabasco:

Nuestro sistema federal hubiera podido alcanzar esa virtud de contención [el equilibrio impuesto por la vitalidad propia de las entidades particulares], si en vez de voces de centralismo frente a afanes de dispersión, hubiésemos encontrado exigencias de equilibrio y de organización inteligente de la vida común, por una y otra parte: la Ciudad de México y los Estados.[36]

Redistribución constitucional de la responsabilidad educativa

El Proyecto de Reformas al Artículo 3o. Constitucional, enviado por el PNR a la Cámara de Diputados, en 1934, contenía tres asuntos principales. El primero trataba sobre la orientación más general de la educación pública (oficial y particular), en el que se proponía el remplazo del concepto de educación "laica" por el de "socialista". El segundo, tenía que ver con el papel del Estado en la educación básica y normal y la destinada a los obreros y campesinos; así como la intervención de los particulares en los distintos niveles y modalidades educativas. El tercero se ocupaba de las medidas constitucionales que habrían de dictarse para "coordinar convenientemente el desarrollo de las actividades educativas en toda la República, y para la distribución del costo del servicio educacional entre la Federación, los estados y los municipios".

La mayor parte de los documentos legislativos y del debate del Proyecto de Reformas, concentraron su atención en los dos primeros asuntos: la educación socialista y el papel educativo del Estado y los particulares, y el de la relación de la Universidad Nacional con el gobierno de la República. Lo mismo ocurrió fuera del ámbito legislativo. La prensa, las instituciones educativas, y las organizaciones obreras, campesinas, estudiantiles y de padres de familia se

[35] *Ibidem*, pp. 146-147.
[36] *Idem*.

ocuparon principalmente de debatir los asuntos referidos a la orientación ideológica de la educación y el papel educativo del Estado, los particulares y la Iglesia.

El tercer asunto, el de la unificación, coordinación y distribución de la función educativa entre los tres niveles de gobierno, fue el que mereció la menor atención en el debate legislativo y extralegislativo del Proyecto de Reforma Constitucional.

Eso ocurrió no obstante que el tema de la distribución de funciones y responsabilidades educativas estaba en el ambiente político y educativo desde finales del siglo pasado, como nos lo muestra el hecho de que, a la menor provocación, el asunto se actualizaba en todos los foros educativos; y sobre todo, no obstante que en los primeros años de la década de los treinta tiende a ganar terreno la idea de la federalización de la enseñanza en el medio político y educativo federal. Más notable es el escaso debate en torno del centralismo y del federalismo educativo por el hecho de que ocurre en el momento mismo en que comienza uno de los periodos en que se promoverá con mayor beligerancia la federalización de la enseñanza, tanto desde el gobierno de la República como de las organizaciones sociales —principalmente obreras y magisteriales.

Aunque menos que los otros asuntos, el del federalismo y el centralismo educativo mereció algunos párrafos significativos en la exposición de motivos del dictamen, y la intervención de dos diputados, una en pro y otra en contra del contenido propuesto por las Comisiones Dictaminadoras. Esos párrafos nos revelan el motivo —quizá el principal— de que no aflorase el debate del centralismo y federalismo educativo: la cautela con la que fue abordado por la Comisión y el hecho de que hubieran quedado intocadas las facultades concurrentes de la Federación y los estados para legislar en materia educativa.

En la iniciativa del PNR sólo se planteaba, con respecto a este asunto, la reforma del artículo 3o. constitucional, introduciendo en el último párrafo la siguiente disposición:

> 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, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, y a señalar las sanciones aplicables

a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.[37]

Sin embargo, las Comisiones Dictaminadoras incluyen la misma disposición en la fracción XXV del artículo 73, referida a las facultades del Congreso de la Unión y suprimen del párrafo final, introducido en la Reforma de 1921, que disponía:

La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional.

El último párrafo del artículo 3o. y la fracción XXV del 73 fueron justificados en el Dictamen con base en el Plan Sexenal del PNR y con argumentos como los siguientes:

Sólo negando la supremacía de las necesidades nacionales frente a los intereses particularistas de cada entidad y olvidando que en el fondo de nuestros grandes problemas sociales hay una fuerte proporción de factores negativos derivados de nuestra falta de homogeneidad nacional, podría negarse la necesidad de articular la obra educativa de la República, en un sistema común que asegure congruencia en los esfuerzos de todos.

Pero si se busca dar unidad de conjunto a dicha obra, no se requiere, ni se podría desear válidamente, el logro de la coordinación buscada, mediante la eliminación o el sometimiento de los Estados en esta materia. La magnitud del esfuerzo educativo que está por desarrollarse, no permitiría que el Gobierno Federal pretendiera asumir por su cuenta exclusiva, la realización del vastísimo programa de acción cultural que la República demanda.

Nada está más lejos del ánimo de las Comisiones unidas que formulan este dictamen, que el hecho de pretender llevar a cabo una federalización en materia educativa. Entendemos por federalización el paso que consiste en quitar a los gobiernos de los Estados un renglón cualquiera de facultades legislativas, judiciales o de administración, para incluirlo entre las materias que la Constitución Federal atribuye a la competencia de los órganos del Gobierno General. La federalización es un traslado de atribuciones a manos del Gobierno del centro, con detrimento o reducción de las atribuciones de los Gobiernos locales.

[37] Último párrafo del artículo 3o. constitucional.

...lo que las Comisiones [...] proponen [...] es precisamente lo contrario, pues no se trata de quitar a los Gobiernos locales sus facultades y obligaciones en materia educativa, sino solamente se busca un medio adecuado para que el ejercicio de esas funciones y el cumplimiento de tales deberes, esto es, la acción educativa de los Gobiernos de los Estados y los Municipios, alcance la mayor intensidad, se desenvuelva en planos de eficacia superiores a las vicisitudes políticas y a los caprichos personales, y corresponda, en suma, a las exigencias apremiantes de nuestra dolorosa situación en materia de cultura.

...no pretende eliminar la acción de los gobiernos locales, sino que establece tan sólo un sistema de distribución justa, uniforme y controlada, de las funciones educativas entre las tres entidades públicas que participan en ellas.

Para dar flexibilidad al sistema, permitiendo que las normas de distribución de las funciones técnicas y administrativas y de reparto justo de las cargas económicas, puedan irse modificando sucesivamente, a fin de ponerlas de acuerdo en todo momento con las necesidades de la realidad, se propone que la intervención del Congreso de la Unión consista en expedir las leyes necesarias, en vez de establecer el sistema tradicional de una sola ley reglamentaria, que sólo es modificada cuando se la encuentra deficiente o inaplicable por el largo tiempo transcurrido desde su expedición. [El objetivo es] dar al Congreso de la Unión —que está formado por representantes que encarnan los intereses y demandas de los Estados— una participación constante en la labor de ajuste y distribución de las funciones educativas y de su costo, entre la Federación, los Estados y los Municipios. Se conseguirá mediante la implantación de este procedimiento, el resultado muy provechoso de poner periódicamente ante los ojos de los legisladores de la República, la condición que guarde el desarrollo de la educación en cada Estado, y el porcentaje de los presupuestos de cada Entidad que se estén dedicando al sostenimiento y multiplicación de las Escuelas, con lo cual se provocará sin duda alguna la emulación benéfica de los gobernantes locales.

Puede esperarse que significará un positivo progreso en la efectividad del movimiento educacional del país, el hecho de llegar a lograr que anualmente el Congreso de la Unión fije el monto de los presupuestos educacionales de la República entera, distribuyéndolos entre la Federación, los Estados y los Municipios, pues de esa suerte cada gobierno local sufrirá el control directo de la opinión pública y del Congreso Federal a modo de evitar que gobernantes poco entusiastas o incomprensivos, dejen incumplidas sus obligaciones en este importante renglón.

No se reducirá la obra de unificación al reparto equitativo de las cargas económicas y la vigilancia de la realización de las erogaciones asignadas, sino que en el aspecto propiamente pedagógico de orga-

nización de planteles y elaboración de programas y métodos se hará posible la formación de instituciones educativas locales que, respetando los intereses de cada Entidad y estando integradas por maestros de la región, coordinen, sin embargo, su trabajo con el que desarrollen las otras Entidades de la República. La fisonomía local, el contacto con las necesidades y tendencias de cada Entidad, el respeto a las demandas justas de reconocimiento de la personalidad de cada Estado, se lograrán entonces sin perjuicio de los imperativos nacionales, sin menoscabo de la formación de un espíritu patrio común.

Tocará al Congreso de la Unión ir modelando poco a poco y en forma siempre atenta a las aspiraciones locales, el cauce destinado a conducir la acción conjunta del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en materia educativa.[38]

Con respecto al mismo asunto pero en lo que se refiere a la reforma del artículo 73, se asienta en el Dictamen:

...En vez del sistema que [...] consiste en una dualidad de legislaciones totalmente independientes entre sí, la federal por lo que toca a los planteles del Gobierno del centro y la local relativa a las escuelas creadas por los Gobiernos de los Estados; se propone un sistema de legislación coordinada que permitirá que los gobiernos locales, dentro de los lineamientos de carácter general que marquen las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, dicten las normas destinadas a aplicarse en los planteles educativos que funcionen dentro del territorio de cada Entidad.[39]

Al abrir el debate del Proyecto en lo general, el diputado Gilberto Bosques dijo que era

...fundamental para los destinos de la educación en México, que este aparato educativo en la República funcione sujeto a normas generales de coordinación, de articulación de funciones, con objeto de que nosotros podamos desarrollar en todo el país un programa educativo que lleve el contenido de la reforma en un sentido socialista de la enseñanza.[40]

[38] Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública de la Cámara de Diputados, "Dictamen sobre el Proyecto de reformas al Artículo 3o. de la Constitución Política Federal, que presentó a la consideración del Bloque Nacional Revolucionario de la H. Cámara de Diputados, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (8 de octubre de 1934)".

[39] *Ibidem*.

[40] Debate del Proyecto de reforma de los artículos 3o. y fracción XXV del artículo 73 constitucional, en la Cámara de Diputados, octubre de 1934.

La discusión en lo general y en lo particular se concentró en el tema de la educación socialista, unos sostenían el "socialismo de la revolución mexicana", como fue definido originalmente por el PNR; otros el "socialismo" a secas, en los términos del dictamen, y otros, el "socialismo científico", defendido principalmente por las diputaciones de Tabasco y Veracruz. Otro asunto muy debatido fue el de si la "educación socialista" debía ser la orientación ideológica sólo de las escuelas oficiales y particulares de primaria, secundaria y normal; o si debía extenderse a las escuelas de todos los niveles y modalidades sostenidas por el Estado (incluida la Universidad) y por los particulares.

En torno al tema de la distribución de la función educativa entre los tres niveles de gobierno, sólo una voz se levantó contra la supresión del siguiente párrafo del artículo 73 vigente desde 1921:

> La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional.

El profesor y diputado tabasqueño Arnulfo Pérez, líder de la Liga de Profesores Ateos de su estado, dijo que al suprimirse ese párrafo,

> ...se suprime la libertad que los Estados tienen para legislar en materia de educación y como esto implica una federalización, una centralización completa en materia de enseñanza, la representación de Tabasco se permite solicitar a la Asamblea se acepte la modificación que sugiere la Comisión, adicionando este párrafo en lugar de suprimirlo.
>
> A mi juicio, la labor de unificación y de coordinación en materia educativa que piensa llevar a cabo el Congreso y el Gobierno Federal [...] es labor de unificación, es labor de reparto de cargas económicas y de la función educativa entre el Gobierno de la Federación, de los Estados y de los municipios, no es incompatible con la existencia del párrafo de la Constitución General vigente, al que acabo de dar lectura.
>
> Bien podemos llevar a cabo esa labor de educación, de coordinación, etc., sin suprimir el párrafo a que me refiero, porque la supresión de ese párrafo vendría sí a sentar una base muy peligrosa que daría margen mañana a la centralización de la enseñanza, que es lo que precisamente venimos nosotros a impugnar.
>
> La representación de Tabasco no está de acuerdo en que se centralice la enseñanza, por razones que no escaparán a la conside-

ración de ustedes. Esto significaría quitar la iniciativa de la provincia; esto significaría relevar a los gobiernos de los Estados de la obligación que tienen de desarrollar fundamentalmente su labor educativa; esto significaría, en una palabra, centralizar la dinámica educacional del país, y dejar a los Gobernadores de los Estados, como lo proponía un Ministro de Educación, en la categoría de receptores, de recaudadores de rentas, que nada más están proporcionando dinero para que la Federación se encargue de administrar y dirigir la parte técnica de la enseñanza. No queremos que los Gobernadores de los Estados se encarguen nada más de recaudar el dinero y se esmeren en conseguirlo para ponerlo en manos de la Federación, a fin de que ésta haga lo que mejor le plazca. Queremos formar un cuerpo de doctrina educativa; queremos formar la nacionalidad desde este punto de vista. No desdeñamos, en nombre de la decantada soberanía de los Estados, la necesidad urgente de articular la labor educacional de los Gobiernos de los Estados, tanto más cuanto que hemos visto que si hay gobernadores avanzados que han desarrollado la labor educacional, en cambio, hay otros que la han desatendido. Por eso no desdeñamos la urgencia de articular una làbor educacional; pero no queremos que se quite la iniciativa a la provincia; queremos que no se releve a los Gobernadores de la obligación que tienen en este particular.

Finalmente, el diputado Armulfo Pérez, en nombre de las diputaciones de Tabasco y Veracruz, propone que se reincorpore al artículo 73 el párrafo suprimido por la Comisión Dictaminadora.

Por la Comisión y en defensa de la supresión de ese párrafo, intervino Luis Enrique Erro:

...fue un tema que preocupó dominantemente a las Comisiones, el tratar el problema de coordinar la enseñanza en el país de tal manera que no pudiese quedar nunca la sospecha de que trataba de llevar a cabo una federalización en el sentido general, en el sentido usual de la palabra, en el campo educativo.

Luis Enrique Erro resalta la importancia de la "integración de una nacionalidad plena de vida", pero advierte:

...una uniformación de las mentes, de las conciencias, sobre ser difícilmente imaginable e imposible, no sería tampoco deseable. La originalidad de pensamiento y de emoción; los tipos diversos de hombre que cada Entidad Federativa pudiera producir, contribuirán a hacer de México un país con muchos aspectos, con un genio propio e importante. Nuestra civilización tiene que pensarse así como un

conjunto de diversidades llenas de sentido vital. No cabe duda de que las diferencias que pueden existir entre un hombre autóctono del estado de Yucatán son grandes, tanto por lo que se refiere a su estatura, a las medidas de su carne, como a sus antecedentes de civilización y a un conjunto de datos biológicos, físicos, históricos, etc.

En nuestro derecho político —agrega Erro— se sigue uno de los siguientes dos procedimientos, que podrán tener sus virtudes en otros campos de acción, pero que en el educativo son igualmente viciosos:

Por una parte está el procedimiento de distribuir entre todos los Estados, para cada uno de ellos, de un modo pleno, absoluto y soberano, el ejercicio y desempeño de determinadas funciones; y por el otro está el sistema de centralización, que quizás por alguna malicia original, se ha llamado federalización. El término es impropio y sólo porque el uso lo ha sancionado en el sentido que ahora se da, puede aceptarse; pero de hecho lo que se hace es una centralización.

En materia educativa la centralización tiene gravísimos defectos y muy serios inconvenientes, aparte de los que ya señalé antes. La acción del Estado federal en las distintas Entidades tiene repercusiones serias en la iniciativa, buen deseo y actividad de los hombres de cada Estado, para llevar adelante un esfuerzo educativo.

La Comisión se ha preocupado por presentar al criterio de los señores diputados un sistema nuevo que sea intermedio entre una centralización y una distribución de las actividades educativas entre las distintas Entidades que forman la República Mexicana. Este sistema intermedio consiste en establecer desde esta Cámara normas generales de acción y de conducta, mediante leyes, no una sola ley reglamentaria, sino una serie de leyes que periódicamente se vayan expidiendo, que regulen la acción en materia educativa, que señalen, primero que nada porque esto es fundamental, la aportación económica con que cada quien tiene que contribuir para el desarrollo de la obra. En efecto, esta cuestión económica es absolutamente fundamental y a nadie escapa que si no se fija con cuánto ha de contribuir cada cual, y si no se tiene un control sobre el gasto de este dinero, cualquier planteo que se haga de la cuestión educativa no pasa de ser una mera especulación en el campo teórico. Por otra parte, además de lo que es en el campo puramente económico es un conjunto de normas, de pensamientos y de sistemas pedagógicos en que la experiencia de cada cual y la de la Federación contribuyan a que se distribuya en el país un sentido más completo de las cosas, un mejor conocimiento de los problemas y mejores medidas para resolverlos.

Y concluye Erro:

> No se trata de hacer ni de llevar a cabo una federalización, y para que así conste y en cualquiera circunstancia que en lo sucesivo pudiera presentarse que se diera margen a tener que interpretar el texto de este artículo Constitucional, la Comisión gastó cerca de seis o siete páginas en el original de su dictamen, señalando que no es éste su propósito; [...] no se trata de llevar a cabo, ni se debe llevar a cabo una federalización de la enseñanza, sino que se trata de resolver el problema de integrar nuestra nacionalidad mediante la obra educativa, respetando todo lo que es vernáculo, pero tratando de hacer con ello una entidad general que tenga un sentido de conjunto; de manera que efectivamente siendo unos veracruzanos, los otros yucatecos, los otros sonorenses, todos sean positiva y claramente mexicanos por la obra de su cultura hasta donde la obra de educación sea posible o sea capaz de realizar esta unidad fundamental y necesaria entre nosotros.

El proyecto se aprueba conforme al criterio de la Comisión Dictaminadora.

La Reforma Constitucional de 1934 establece las bases jurídicas para el desarrollo de una política educativa que, durante el gobierno que comenzaba el 1 de diciembre de ese año, se caracterizaría entre otras cosas por su vocación federalizadora —en su versión centralizadora—, por la difusión de un sindicalismo magisterial que tendría como una de sus principales banderas la federalización de la enseñanza.

Afortunadamente para el régimen federal[41] el impulso "unificador" no fue más allá de la necesidad de coordinar y distribuir la función social educativa y las cargas presupuestales entre la Federación, los estados y los municipios. Los estados conservaron la facultad de legislar en materia educativa dentro de su respectiva jurisdicción, a pesar de haber sido suprimida la declaración explícita de que la jurisdicción del Ejecutivo Federal sobre sus planteles ejercería "sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional" (Fracción XXV del

[41] Además, también afortunadamente para los universitarios, la respuesta a la necesidad de imprimir una "orientación positiva" a la educación nacional, en vez del laicismo prescindente, no fue más allá de la definición de una orientación "socialista" a los servicios educativos impartidos por el Estado y a los ofrecidos por los particulares en educación primaria, secundaria y normal, así como de todos los niveles y modalidades destinadas a los obreros y los campesinos.

artículo 73). Aun más: en el dictamen y en el debate, los comisionados exaltaron la necesidad de continuar la obra educativa federal y de imprimir una orientación general —socialista— a las escuelas de todo el país; pero sin menoscabo —enfatizando incluso la defensa— de la soberanía educativa de los estados.

La Reforma de 1934 facultó al Congreso de la Unión para distribuir la función social educativa entre los distintos niveles de gobierno; pero no terminó por completo con la estructura dual que surgió de la Reforma de 1921. En realidad ahora nacía una estructura constitucional educativa mixta de facultades exclusivas y concurrentes de la Federación y los estados en materia educativa. La Reforma Constitucional de 1934, realizada para avanzar hacia la centralización, permitiría avanzar hacia la unificación de la orientación general de la educación pública nacional y, paradójicamente, seis décadas después (en 1992) permitiría redistribuir la responsabilidad educativa entre el gobierno federal y los estados, bajo un signo contrario: el de la descentralización.

VI. LA GRAN JORNADA POLÍTICA Y SINDICAL POR LA FEDERALIZACIÓN EN LOS AÑOS DE CÁRDENAS

LOS PRIMEROS PROYECTOS DE FEDERALIZACIÓN DEL CARDENISMO

La reforma al artículo 3o. constitucional de 1934 anunciaba un periodo de radicalización de la política educativa en su contenido ideológico, social y político. Era claro que el régimen se disponía a federalizar la educación primaria, con el fin de convertir al sistema educativo en uno de sus principales resortes de centralización política y radicalización de las reformas sociales en el frente ideológico, agrario y obrero.

Por otra parte, a partir de 1935 encontramos una mayor iniciativa oficial en la formación de una organización nacional del magisterio, íntimamente ligada a la idea de la federalización educativa y a la de radicalizar la orientación ideológica y social de la educación pública.

En el corto periodo de Ignacio García Téllez, como primer secretario de Educación del sexenio, el subsecretario Gabriel Lucio, con la colaboración del Consejo Técnico de Educación y del Comité de Orientación Socialista, redactó un proyecto de nuevas bases para la firma de convenios de federalización, en septiembre de 1935. Este proyecto definía las aportaciones que correspondía hacer a la federación, a los estados y a los municipios, y proponía la promulgación de una Ley General de Educación y sus reglamentos, en los que se fijase con claridad y precisión el fin supremo de la educación.[1] No obstante, durante la gestión de García Téllez la

[1] *Lux*, Liga de Profesores del Estado y Partido Socialista del Sureste, vol. IV, núm. 9, Mérida, octubre de 1935, p. 1.

SEP sólo firmó un convenio de federalización con el gobierno de Oaxaca.[2]

En su primer informe de gobierno, el 1 de septiembre de 1935, el presidente Cárdenas planteó la necesidad de

> ...mejorar intensiva y extensivamente los servicios que la Federación sostiene, coordinándolos con los de los Estados y municipios, a fin de obtener un sistema escolar único; que todas las entidades federativas apliquen a la educación pública cuando menos el 40% de su presupuesto de egresos...[3]

En el informe del 1 de septiembre de 1936 Cárdenas ya no se refirió a la necesidad de formar "un sistema escolar único"[4] pero, unos meses después, en su mensaje de año nuevo (1 de enero de 1937) dijo:

> Con el propósito de mejorar a todos los educadores del país, haciendo que los sueldos que pagan los gobiernos de los Estados y algunos municipales se nivelen con los que paga el gobierno federal, al mismo tiempo que para conseguir la perfecta coordinación en las tareas educacionales, se han hecho los estudios necesarios para la federalización de la enseñanza, pero esto no se llevará a la práctica desde luego, en vista de las necesidades que hay que satisfacer por medio de fuertes erogaciones en la construcción de las grandes obras de irrigación, de ferrocarriles y carreteras que se han iniciado y que darán mayor influjo al desarrollo de la economía nacional, reflejándose en el erario del gobierno en forma que permita consumar los propósitos de federalización.[5]

En noviembre de 1937, Luis Sánchez Pontón, quien tiempo después sería el primer secretario de Educación del gobierno de Ávila Camacho, sometió a una severa crítica los convenios de fede-

[2] Jesús Sotelo Inclán, "La educación socialista", en Fernando Solana, *Historia de la educación en México*, FCE-SEP, 1981, p. 295.

[3] Lázaro Cárdenas, "Informe del general de división..., presidente de la República, ante el Congreso de la Unión, el 1 de septiembre de 1935", en Lázaro Cárdenas, *Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas. Informes de gobierno y mensajes presidenciales de año nuevo, 1928/1940*, vol. 2, Siglo XXI, México, 1978, p. 62.

[4] Lázaro Cárdenas, "Informe del general de división..., presidente de la República, ante el Congreso de la Unión, el 1 de septiembre de 1936", en *op. cit.*, pp. 86-87.

[5] *Ibidem*, p. 142.

ralización firmados en el pasado. Esos convenios —decía— habían establecido un sistema de coordinación entre la SEP y los estados que "caminaba lentamente y con tantos tropiezos en su ejecución" que difícilmente hubieran llevado a la ansiada unificación educacional".[6]

Al presidente Cárdenas —según Sánchez Pontón— no sólo le interesaba la centralización técnica y administrativa, sino también "algo más profundo que no podría llevarse a cabo mediante gestiones aisladas en cada uno de los estados": la orientación social de la escuela. A esa necesidad habían obedecido las reformas del artículo 3o. y la de la fracción XXV del artículo 73, que facultaron al Congreso de la Unión para expedir las leyes que fuesen necesarias para la unificación y coordinación del sistema educativo en toda la República. Sin embargo —agregaba— el ciclo no había concluido, porque la Constitución seguía reconociendo a los municipios y a los estados una competencia concurrente con la federación en materia educativa. Por eso esperaba que

> ...en un futuro no lejano, y sin menoscabo de la indispensable atención que debe darse a las modalidades regionales, la unificación sea completa y pueda hablarse de un sistema nacional único.[7]

JORNADA SINDICAL POR LA FEDERALIZACIÓN

Todos sabemos que la formación del sindicalismo magisterial mexicano fue de la mano de un vasto proceso de centralización y expansión centralizada del sistema de educación primaria. Y lo fue, no sólo por el hecho de que los maestros primarios federales hayan sido los pioneros en la lucha por la federalización (entendida como centralización), sino también por el hecho de que los maestros primarios municipales y estatales se organizaron, unas veces, bajo el liderazgo del magisterio federal en los estados, y otras, para resistir u oponerse a los sucesivos proyectos de formar una organización nacional unitaria del magisterio dominada por los maestros federales.

[6] Luis Sánchez Pontón, "La reforma educacional en México", en *Revista de Educación*, SEP, vol. I, núm. 6, México, D.F., noviembre de 1937, p. 40.
[7] *Idem.*

La centralización educativa estimuló de muy diversas formas la sindicalización de los maestros. Una de las más notables fue la transformación de un gremio caracterizado por la pluralidad patronal (la de los estados y municipios) a uno en el que progresivamente va dominando la unidad patronal representada por la Secretaría de Educación Pública, en la que llegan a trabajar la mayoría del personal de educación primaria y secundaria del país.

Nacido de un proceso fundamentalmente político, el sindicalismo magisterial se desarrolló contra las incipientes agrupaciones magisteriales de corte pedagógico que lo precedieron y, sobre todo, en el marco de una política educativa que tendía a menospreciar las actividades típicamente escolares y pedagógicas, en nombre de imperativos que se juzgaron más urgentes y relevantes —y que lo fueron y siguen siendo en muchos aspectos y regiones del país—, como son la integración nacional, mediante la transformación socioeconómica de las comunidades rurales y la configuración de un sistema político nacional y centralizado.

Además, es un sindicalismo que se encuadra en una legislación administrativa y laboral y en un marco estatutario, diseñado para integrar en un sindicato prácticamente único y centralizado a un segmento importante de los directivos —directores de escuela, supervisores y directores de educación— y a los empleados técnicos, administrativos y manuales del sector en todo el país, dependientes de la SEP y de los gobiernos de los estados.

La formación del sindicalismo magisterial fue, por sí misma, una empresa centralizadora, como lo fue la sindicalización de otros segmentos de trabajadores manuales e intelectuales.

Sindicalizar era subordinar de un modo centralizado a los múltiples agrupamientos —geográficos, administrativos, funcionales y profesionales— de los empleados de una misma empresa y luego de más de una empresa y, en el caso de la administración pública, de una o más unidades burocráticas. Sindicalizar era también integrar a una misma organización a los trabajadores —de muy diversas categorías— que hasta entonces no habían pertenecido a ninguna agrupación presindical.

El sindicalismo no sólo integró en una misma organización a los agrupamientos preexistentes, sino también desplazó, redefinió

o sometió los resortes, actitudes, objetivos y agrupamientos presindicales a una dinámica sindical, muy distinta a los anteriores.

Los clivages profesionales y especiales del magisterio no fueron borrados por completo, pero fueron sometidos a una lógica o dinámica distinta: la sindical y la política.

El impacto centralizador y politizador del sindicalismo es aún mayor cuando tiene lugar en un segmento de empleados de un organismo como el sistema educativo, que se caracteriza por la complejidad de su organización, sus medios, sus fines y la gran heterogeneidad de los grupos que la integran, así como por la extensión y heterogeneidad de sus destinatarios y de los medios socioeconómicos donde se desempeñan.

Aumenta la complejidad —y las fuentes de contradicción— cuando el Estado encomienda a los maestros —como miembros del sindicato y en su desempeño profesional— el cumplimiento de tareas sociales y políticas, más allá de su labor docente en el aula y la escuela.

Las organizaciones profesionales se debilitan con el predominio creciente de la representación laboral, la invasión de las instancias profesionales por las sindicales y, casi tres décadas después, con la supresión de las ramas seccionales y nacionales de especialidad que daban expresión sindical a grupos profesionales específicos del magisterio.

Una de las demandas centrales de las organizaciones de maestros federales fue precisamente federalizar la enseñanza, que para ellos implicaba ampliar su membresía e influencia en el conjunto del magisterio del país, mediante la plena incorporación de los maestros que seguían trabajando para los gobiernos de los estados. La idea fue difundiéndose entre los propios maestros estatales.

Además, en estos años, la sindicalización y la lucha por la federalización de los maestros locales se convirtieron en aliados del gobierno federal, de las centrales obreras y magisteriales y grupos políticos nacionales para neutralizar, debilitar o eliminar a los grupos de poder local, como ocurrió en Sonora, Michoacán, San Luis Potosí, Tamaulipas, Yucatán, México y otros estados de la República.

Las organizaciones magisteriales con vocación nacional que preexistieron y actuaron durante los primeros tres años del sexenio

del presidente Cárdenas, la Federación Nacional del Magisterio (FNM), la Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales (CNOM) la Confederación Mexicana de Maestros (CMM), la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la Federación Mexicana de Trabajadores de la Educación (FMTE) fueron eso, confederaciones y federaciones. Esto fue así hasta 1938, cuando se constituye el Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana (STERM), el cual intenta ser eso, un sindicato nacional unitario, con base en lo previsto por el Estatuto Jurídico para los Trabajadores de los Poderes de la Unión, promulgado ese mismo año. El Estatuto, recordemos, preveía la fundación de una sola organización sindical en cada unidad burocrática, en este caso la SEP. De ese modo se inicia el remplazo de la estructura confederada o federada por una de tipo unitario.

Sin embargo, el Estatuto Jurídico sólo tenía validez con relación a los maestros federales. Al margen del Estatuto quedaba la mayoría de los maestros, que seguían dependiendo laboralmente de los estados y municipios. En esas circunstancias era muy difícil encuadrar cabalmente a poco más de la mitad del magisterio en un sindicato nacional. El único modo como se podría realizar era mediante la federalización absoluta de la educación.

Por eso, al igual que las organizaciones nacionales que le antecedieron, el STERM emprende en 1939 una intensa jornada en favor de la federalización de la enseñanza. Para entonces la política centralizadora de la educación contaba con el apoyo que derivaba de la propia existencia del STERM y del hecho de que, para entonces, ya dependían del gobierno federal casi la mitad de los docentes, escuelas y matrícula de educación primaria. El centralismo educativo contaba además con el argumento de que el dominio federal sobre la educación primaria era el resultado, no tanto de la absorción como de la retracción de los subsistemas locales y del crecimiento del sistema federal.

A mediados de 1939 el STERM emprende una campaña nacional en pro de la federalización de la enseñanza, ordenando a sus secciones de los estados las siguientes instrucciones: *i*) entablar negociaciones con los gobernadores con el fin de lograr la federalización sobre la base de un proyecto de convenio elaborado por la Comisión Pedagógica Nacional del Sindicato; *ii*) popularizar entre

los maestros las ventajas de la federalización; *iii*) procurar el apoyo de las organizaciones obreras, campesinas, estudiantiles y populares para que realicen mítines en las secciones y delegaciones sindicales y participen en "una gran manifestación del magisterio en el estado [...] pues se pretende que tal acto tenga una resonancia nacional"; *iv*) en los estados donde ya estuviese en vigor un convenio de federalización, se demandaría, según fuera el caso, su modificación —cuando fuera desventajoso para los maestros— o su cumplimiento estricto, y, en todo caso, participar en la campaña "para consolidar esta conquista del magisterio y apoyar la campaña en las entidades más próximas".[8]

Como parte de esta campaña se publicaron 10 mil ejemplares de un folleto sobre la *Federalización de la enseñanza*, se enviaron numerosas cartas a las organizaciones obreras y campesinas, a la prensa, a los diputados y senadores, a los gobernadores de los estados, al secretario de Educación Pública y al presidente de la República "con el fin de promover una corriente favorable hacia esta urgente demanda del magisterio".[9]

En 1940 estaban vigentes ocho convenios de federalización en el mismo número de estados y se esperaba en breve la firma de otros dos, para lo cual las secciones estaban en pláticas con los gobernadores de Chihuahua y México. Además el Comité Ejecutivo Nacional del STERM estaba gestionando ante una Comisión de gobernadores la definición de "los términos de un convenio, conforme al cual llevar a cabo, a plazo breve y de modo uniforme, la federalización de la enseñanza en el resto de la República".[10]

A finales de ese año, la revista del STERM informa de la existencia de conflictos magisteriales en los estados de Veracruz, Aguascalientes, Michoacán, Hidalgo, Tamaulipas, Querétaro y Tabasco, en los cuales se demandaba la firma o el cumplimiento de los convenios de federalización.[11]

[8] *Tesis*, STERM, vol. I, núm. 12, 13 de junio de 1939.

[9] STERM, *Informe del Comité Ejecutivo Nacional al Primer Congreso Ordinario del...*, CTM/FSTSE, México, 18 de febrero de 1940, p. 23.

[10] *Ibidem*, p. 32.

[11] *Tesis*, vol. II, núms. 15 y 16, 15 de octubre de 1939, pp. 21-22 y 22, respectivamente. Los maestros de Aguascalientes iniciaron la huelga en octubre reclamando el pago de sueldos atrasados (hasta por quince decenas) y la levantaron en el siguiente mes con el inicio de la discusión del contrato de federalización; en

El Comité Ejecutivo Nacional (CEN) informa al Primer Congreso del STERM (febrero de 1940) de varios conflictos locales. En Michoacán, el gobierno local había rechazado a la comisión integrada por el STERM, la CTM y la SEP con el objeto de discutir la federalización de la enseñanza, desatando una ola de represiones, cambios de adscripción, etc. En Veracruz, huelga de por medio, se logró el pago de salarios adeudados por diversos municipios; en dicho estado se había planeado una huelga general por un conjunto de demandas que importaban más de 600 mil pesos, pero sólo se obtuvieron 100 mil para aumento de salarios, y en convenios particulares con algunos municipios se obtuvieron mejorías de salarios y otras prestaciones. Según el CEN del sindicato, en Veracruz "se cometió un error al someter al arbitraje de la presidencia de la República", puesto que prácticamente dejó sin responsabilidad al gobierno del estado, el cual se declaró insolvente; sin embargo, se agregaba "creemos que en este estado se puede reiniciar una lucha para conseguir la elevación de los salarios por una parte y la federalización de la enseñanza por la otra, ya que ambas cosas son factibles". En Zacatecas el STERM se enfrentó a la alianza del director de Educación Federal, Arnulfo Ochoa Reyna y el gobernador del estado. En Durango, el gobernador del estado dividió a las organizaciones cetemistas de la entidad y particularmente a la sección X, segregando a los maestros estatales y formando con ellos un sindicato independiente del STERM y de la CTM, "merced a la presión ejercida y a las componendas con los malos dirigentes locales"; también inició la persecución —cambios de adscripción injustificados, suspensión de sueldos y ceses— de los maestros que permanecieron leales al STERM; en este estado se produjo también "una intensa agitación en el magisterio federal con motivo de la designación del profesor Fernando Ximello como director de Educación Federal, pero —"gracias a la intervención de

---

Michoacán, el STERM, la CTM y la SEP formaron una comisión mixta con el fin de entablar pláticas con el gobernador del estado para que fuese federalizada la enseñanza; en Hidalgo y Tamaulipas, los maestros exigían a la SEP y al gobierno local, respectivamente, el cumplimiento del convenio de federalización; en Veracruz se estaba preparando una huelga, que el STERM promete apoyar, porque los municipios de Papantla, Cosamaloapan, Alvarado, Huatusco y Coscomatepec adeudaban salarios a sus maestros, así como el gobierno del estado a los maestros de Huatusco, Tantoyuca, Jaltipan, Chicontepec, Naolinco, Tierra Blanca y Texistepec.

este Comité Nacional y de los compañeros dirigentes del estado"—la solución del problema ya se había encaminado por la vía pacífica. En Coahuila, el gobernador, "instigado por" dos funcionarios federales, Maurilio P. Náñez y José María Hernández, también dividió al magisterio y sujetó a la represión a los maestros del STERM; pero con la intervención del CEN, la CTM y el secretario de Educación se corrigieron, en parte, algunas irregularidades; en dicho estado, algunos municipios también adeudan sueldos a los maestros, por lo que en algunos lugares "se han planteado inclusive movimientos de huelga". En Nuevo León "realizamos una huelga revolucionaria, con apoyo de las organizaciones amigas [...], especialmente por la Federación de Trabajadores de la CTM. Este problema se encauzaba por un camino beneficioso en favor de la satisfacción de las demandas. Desgraciadamente, fuerzas extrañas al magisterio intervinieron y presionaron hasta conseguir [que] se levantara este movimiento, por lo que no se obtuvieron grandes beneficios como se podía haber conseguido con ayuda de paros generales de los obreros, que en el estado estaban dispuestos a hacerlos, así como manifestaciones, etc. Afortunadamente se conserva la unidad del magisterio. En Nuevo León tenemos un nuevo gobierno, con el cual nuestra sección mantiene cordiales relaciones. Por lo anteriormente dicho, confiamos en próximas victorias, como la de la federalización de la enseñanza, siempre apoyándonos en la masa del pueblo, en los obreros y campesinos". El gobierno de Tabasco, debido a la crisis económica que sufrió el estado, "se vio precisado a reajustar" a casi cien maestros, pero se consiguió que la SEP crease otras tantas plazas federales.[12]

Los gobernadores de Sonora (Yocupicio), Yucatán, Zacatecas, Durango, Chiapas, Michoacán y Tabasco (Manero) pretendieron "movilizar o cesar a algunos camaradas dirigentes de la Organización", pero en todos los casos, con excepción de Tabasco y Yucatán, se logró la rectificación de las órdenes.[13]

En algunos estados el conflicto fue más bien con la SEP. En Sinaloa, el STERM reclamó a la SEP, sin tener éxito, el pago de los

[12] *Ibidem*, pp. 21-22 y 22, respectivamente.
[13] STERM, *Informe del Comité Ejecutivo Nacional al Primer Congreso Ordinario del...*, CTM/FSTSE, México, 18 de febrero de 1940, pp. 12-14.

salarios caídos por la huelga que los maestros federales realizaron en 1937, antes de que fuese expedido el Estatuto Jurídico. En Tamaulipas los maestros fueron a huelga en 1939 y obtuvieron un aumento de sueldos con aportaciones del gobierno local y el federal; con motivo de la huelga, los maestros federales perdieron un mes de salario; en febrero de 1940 el gobierno federal tenía pendiente el cumplimiento de varias cláusulas del Convenio de Federalización de la Enseñanza, por lo que el STERM interpuso una demanda ante la Junta Arbitral de la SEP. Por último, en Hidalgo el gobierno local había cumplido fielmente el convenio de federalización, vigente desde hacía tres años, pero no la SEP, por eso el STERM planteó una demanda ante la Junta Arbitral de la Secretaría por falta de cumplimiento de dicho convenio, y prepara un movimiento general —manifestaciones, mítines y paros parciales y, si fuera necesario, un paro y, en última instancia, la huelga— del magisterio en el estado.[14]

El comité nacional informa al I Congreso del STERM que el sindicato había sostenido importantes huelgas y conflictos con la mayoría de los gobernadores. Además, el CEN reconoce que las relaciones del sindicato con los gobiernos de los estados

> ...habían sido condicionadas por la actitud de [los gobernadores] hacia el programa del Gobierno Federal y en particular hacia los maestros y su tarea educativa. El sindicato había sostenido importantes huelgas, conflictos y controversias con la mayoría de los mandatarios locales.[15]

Con la federalización de la enseñanza —apunta un maestro de la época— los gobernadores, diputados y presidentes municipales "perdían mucho control". La mayoría de los gobernadores usaban a los maestros

> ...para las campañas políticas, los movilizan de acuerdo con su interés político, los nombran o cesan, les aumentan o rebajan sus sueldos, a su capricho: utilizan sus plazas para tener chofer, cocinera, lavanderas, etc., no sólo para su servicio sino también para el de sus amigos; los presidentes municipales se aferran a que sus hijos, sobrinos o amigos son los mejores candidatos al magisterio; y las primeras víctimas de los recortes presupuestales son los maestros, a los que

[14] *Ibidem*, pp. 12-14.
[15] *Ibidem*, p. 7.

los gobiernos locales recortan y/o retardan el pago del sueldo, les hacen descuentos de cooperación voluntaria, etcétera.[16]

Muchos maestros locales —agrega—, de muy buena fe y por "un provincianismo pueril", creían que sus estados eran orgullo y ejemplo del país y que podían resolver íntegramente los problemas de la entidad.[17]

La disputa por la federalización entre el sindicato y los gobernadores

Evolución de los convenios de federalización

Recordemos que, después de los primeros convenios de federalización firmados con los estados desde 1923, prácticamente quedaron sin efecto a partir de 1925. Bassols suscribió sólo dos acuerdos de federalización de 1932 a 1934. Finalmente, de 1934 a 1939 la SEP agregó otros nueve, correspondientes a los estados de Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas. En realidad eran muy pocos los convenios firmados hasta 1939; además, eran de un contenido muy heterogéneo. Ese año se identificaban cuatro tipos de convenios:

i) La SEP tenía el control técnico, administrativo y económico de los sistemas estatales (Campeche, Hidalgo, Morelos, Querétaro, Oaxaca y Tamaulipas).

ii) La SEP tenía el control técnico y administrativo pero dejaba las finanzas en manos de la tesorería del estado (Guerrero).

iii) La SEP simplemente tenía el control técnico y el gobierno del estado conservaba el administrativo y financiero (Chihuahua).

iv) Un convenio de coordinación, por el que la SEP tenía poca influencia sobre el sistema educativo local (Tabasco).[18]

[16] José Santos Valdés, *Magisterio*, Órgano de la Internacional de Trabajadores de la Educación, 1940, pp. 192-198.

[17] José Santos Valdés, *La batalla por la cultura*, Editorial Morelos, México, 1944, pp. 192-198.

[18] Miguel Arroyo de la Parra, *Federalización de la enseñanza*, Talleres Tipográficos Modelo, México, 1939, p. 12, citado por John A. Britton, *Educación y radicalismo en México*, t. II, SepSetentas, 1976.

Después se agregó el convenio de Aguascalientes, en diciembre de 1939.

Frente a esa realidad, a finales del sexenio del presidente Cárdenas aparecen claramente delimitados dos grandes proyectos de federalización: el del Sindicato, a veces apoyado por las autoridades federales, y el de los gobernadores, que más que un proyecto de federalización, era un proyecto de resistencia a la federalización absoluta.

El proyecto "tipo" de convenio de federalización enarbolado por el STERM en 1939 preveía las siguientes bases:

- Los estados debían seguir aportando dinero para la educación y elegir los lugares donde se debían establecer las escuelas.
- Las escuelas estatales debían pasar a la dependencia del director federal de Educación.
- El director federal debía someter a la aprobación del gobernador la parte del presupuesto para las escuelas estatales que correspondía cubrir al estado.
- El gobernador no podía disminuir su presupuesto para educación con respecto al año en que entraba en vigor el convenio.[19]

Por su parte, los gobernadores, que tenían como principal portavoz al gobernador veracruzano, Miguel Alemán, sostenían un proyecto distinto de federalización, que abría la posibilidad de incluir a los maestros estatales en un escalafón federal pero permitía a los estados conservar un considerable control sobre sus escuelas. Aparentemente los gobernadores combatían contra algo que juzgaban inevitable y trataban de salvar lo que se pudiera frente a la arremetida federalizadora del STERM, apoyado por la CTM, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y algunas autoridades educativas federales.[20]

En general la resistencia local a la federalización surgió de la defensa de la soberanía educativa de los estados, en los que tradicionalmente han prevalecido tendencias más conservadoras en la materia. Sin embargo, a lo largo de nuestra historia hemos encontrado varios contraejemplos de resistencia local a la federalización, desde estados con una tradición educativa tan moderna o más que

[19] *Idem.*
[20] *Idem.*

la del gobierno federal, como había sido el estado de Veracruz desde el porfiriato. Además, también encontramos la oposición a la federalización educativa por parte de algunos estados con una orientación ideológica de su educación tan radical o más que la del gobierno federal, como fue el caso de la "escuela racionalista", defendida por los garridistas tabasqueños y los socialistas yucatecos desde la década de los años veinte, ratificada frente al Plan Sexenal del PNR y en el debate en torno de la reforma constitucional de 1934. Incluso, en una coyuntura de reanimación del proyecto de federalización, en octubre de 1936, el caudillo de los maestros racionalistas, José de la Luz Mena, rechaza la federalización en los siguientes términos:

> La federalización de la enseñanza es un golpe de muerte al progreso, pues traería consigo un criterio y disciplina rígidos que acabarían con la iniciativa inteligente de los Estados, pues todas las reformas sociales y pedagógicas que hemos tenido han partido de ellos y nunca del Centro que es conservador, tirano y reaccionario, pues hay que recordar que la democracia vino de la periferia al centro, y las reformas escolares igualmente, porque es público y notorio que la primera de éstas surgió en Puebla; la segunda en Veracruz y esta última, la más trascendental, en Yucatán.
>
> [...] la federalización de la enseñanza que propone como remedio a tantos males escolares, dará al trasto con la fecunda iniciativa de los Estados, en materia de innovaciones, y expansionará la cultura conservadora de la metrópoli en perjuicio de la economía.[21]

Sin embargo, José de la Luz Mena coincide con la CTM-STERM en cuanto a la necesidad de depurar ideológicamente al magisterio:

> La selección gradual de los maestros no puede hacerse con la vigencia de las leyes de escalafón e inamovilidad, primero hay que neutralizarlas y licenciar a los maestros como se hizo en Teoloyucan en 1914 con el Ejército Porfirista, y si éste aceptó a los Generales Maderistas como auxiliares, los maestros, conservadores, reaccionarios y fanáticos, ayer laicos y hoy comunistas, no aceptan ni como auxiliares a los verdaderos maestros renovadores y se han apoderado del Ramo educativo, como el chamusco del plátano para acabar con la educación y sembrar el fanatismo instructivista.[22]

[21] José de la Luz Mena, "Escuela racionalista (octubre de 1936)", en *La escuela socialista, su desorientación y fracaso. El verdadero derrotero*, s.p.i., 1941, pp. 299-300.
[22] *Ibidem*, pp. 296-297.

Y concluye:

> Los gobernadores, como nosotros, tampoco están de acuerdo con la llamada federalización de la enseñanza que no es más que la centralización del poder escolar para imponer la fracasada cultura universitaria que trajeron los jesuitas y matar las innovaciones provincianas, pues ninguna reforma educativa ha partido de la capital, sino que después de ser refractaria a ella, la acepta para sabotearla, como ahora lo estamos presenciando con la Escuela Socialista, o Racionalista que es su verdadero nombre.[23]

Burocratismo en la Secretaría de Educación

En la misma asamblea del STERM que convoca a una jornada nacional por la federalización, el Comité Nacional denuncia "la falta de actividad (de la SEP) para resolver el añejo problema del exceso de burocratismo" en el trámite de los nombramientos, órdenes de pago, ministración de equipos, etc. Corresponsable de esos problemas era el "propio burocratismo de nuestro sindicato [que] no ha podido liquidar esta lacra, por lo que deberán tomarse medidas concretas, no sólo para activar el trámite de las órdenes de pago [...], sino en general para reorganizar la SEP".[24]

Unos meses después, en la última asamblea sindical del sexenio de Cárdenas, Humberto Lombardo Toledano (jefe del Departamento de Estadística de la SEP y presidente de la Comisión de Reorganización de la Secretaría) presentó un proyecto de reorganización administrativa de la SEP.

La actividad educativa del Estado mexicano —decía Lombardo— estaba siendo "administrada y dirigida por más de mil autoridades, en la que no existe ni puede existir ningún control técnico y administrativo de la educación". Había descontrol no sólo sobre el conjunto, sino también sobre "cada actividad específica y aun en cada una de las enseñanzas que se imparten al pueblo".[25]

[23] *Ibidem*.

[24] STERM, *Informe del Comité Ejecutivo Nacional al Primer Congreso Ordinario del...*, CTM/FSTSE, México, 18 de febrero de 1940, p. 10.

[25] Humberto Lombardo Toledano, "Proyecto de Reorganización de la SEP" (ponencia presentada a la Primera Convención Técnica Nacional del STERM, realizada en octubre de 1940), en *Revista Mexicana de Pedagogía*, Sociedad Mexicana de Pedagogía, vol. I, núm. 5, diciembre de 1940, pp. 414-416.

La falta de control administrativo —según Lombardo— tenía su origen en la estructura y funcionamiento de la SEP: además de la Secretaría, Subsecretaría y Oficialía Mayor, había veinte oficinas superiores autónomas e independientes entre sí, que "se manejan con una libertad que casi raya en la anarquía". Todas estas oficinas superiores no podían ser coordinadas por la Subsecretaría, que para ese fin sólo contaba con el subsecretario y cuatro o cinco taquígrafas. "El solo hecho de tener que acordar con veinte personas, que le consultan a diario problemas distintos, es suficiente para imposibilitar la dirección eficaz de la magnitud que presenta la educación nacional". Por competente, inteligente y culto que fuese, el subsecretario estaba imposibilitado para atender, controlar y dirigir todos los pequeños y grandes problemas que a diario se le presentaban.[26]

Esto permite comprender —agrega— por qué se duplican y hasta triplican tantas actividades; por qué unos Departamentos tratan sus asuntos y otros no con las direcciones de Educación Federal en cada uno de los estados, y por qué estas direcciones dependen de tantas oficinas superiores, cuando deberían ser representantes de la SEP en cada entidad federativa.[27]

Con este fraccionalismo y falta de control técnico y administrativo —agrega— era imposible exigir responsabilidades a nadie. Además, no se terminaba de precisar la responsabilidad que correspondía a un funcionario, "cuando ya le metimos una cuña que le impide trabajar". Todo eso solamente creaba "responsabilidades a medias", una tendencia general de todo hacia lo "semiobscuro, nebuloso, para que nadie pueda controlar",

> ...una situación en la que los directores ocasionales de los departamentos nos estamos peleando por el control de una función, por el control de una actividad y hasta por el control de una escuela.[28]

[26] *Ibidem*, pp. 418-419.
[27] *Idem*.
[28] Humberto Lombardo Toledano, "Proyecto de reorganización de la SEP", (ponencia presentada a la Primera Convención Técnica Nacional del STERM, realizada en octubre de 1940), *Revista Mexicana de Pedagogía*, Sociedad Mexicana de Pedagogía, vol. I, núm. 5, diciembre de 1940, pp. 418-419.

Al fundarse, la SEP había adoptado un "sistema de organización cónica o piramidal". Pero veinte años después, en 1940, la pirámide "se encuentra desunida en su base", "completamente desorganizada" y en una situación "lamentable, desastrosa y caótica".[29]

Para afrontar esta situación, Humberto Lombardo Toledano proponía reforzar las funciones y ampliar el aparato de apoyo de las oficinas superiores de la Secretaría y, al mismo tiempo, reforzar la esfera de competencia de las direcciones de Educación Federal en cada uno de los estados. En el mando de la SEP se reforzarían la cúspide (el secretario, el subsecretario y el oficial mayor) y la base de la pirámide (los directores de Educación en cada uno de los estados). Las direcciones de Educación Federal tendrían la misma estructura que las oficinas centrales, quedando bajo su control todas las actividades educativas del gobierno federal en cada estado.[30]

En el nivel intermedio de la estructura de la SEP, Lombardo proponía reducir el número de Direcciones Generales, al mismo tiempo que la creación de una poderosa y gigantesca Dirección General de Enseñanza Primaria, mediante la fusión de las Direcciones Generales de Enseñanza Primaria del Distrito Federal y la de Enseñanza Rural.

Aunque con menor énfasis, también proponía la integración del Consejo Técnico de Educación (previsto en la Ley Reglamentaria del Artículo Tercero Constitucional de 1940) con los titulares —o representantes— de las tres oficinas superiores, las Direcciones Generales Técnica y Administrativa y las siete Direcciones Generales.[31]

Otro de los ponentes advirtió que la actividad educativa nacional se encontraba en un completo caos y que "el Estado Mexicano se encuentra desorganizado técnica y administrativamente para formar la mentalidad ideológica de las generaciones". Ese "estado de desorganización" —agregaba— no era el resultado de un crecimiento centralizado, sino de una centralización o federalización inconclusa.

[29] *Ibidem*, p. 419.
[30] *Ibidem*, p. 429.
[31] *Ibidem*, p. 430.

A pesar de que el desorden administrativo denunciado, en parte, era el resultado del tamaño y la complejidad alcanzados por el crecimiento centralizado de la SEP, predominaba la idea de que ese "estado de desorganización" debía afrontarse con una reforma administrativa y la plena centralización de la educación nacional dentro de la misma Secretaría de Educación.

El último alegato por la federalización

Para el STERM la desorganización educativa del país se debía a tres principales causas o "errores":

> Primero, a que no ha querido centralizarse la educación del país; segundo, a que encontrándose descentralizada la enseñanza, la acción educativa oficial se ha desarrollado en forma anárquica, sin control administrativo y sin que se haya tenido, muchas veces, una visión honrada y cabal de la obra que debe realizarse; y, tercero, a que nunca ha existido un programa administrativo que seguir, en estrecha relación con las leyes de lo general que rigen la población y las formas en que ésta se distribuye en el país.

Por eso, la Convención Nacional Técnica del STERM ratificó su propósito de que

> ...se reforme la Constitución Política Federal para lograr la completa federalización de la Enseñanza.[32]

En la misma Primera Convención Técnica Nacional del STERM (octubre de 1940), Alfonso Ramírez Altamirano insistió en todas las ventajas que tenía "la unificación y coordinación de los sistemas educativos" en el país:

1. De orden técnico:
   a) Unificación del criterio pedagógico.
   b) Elevación del nivel educativo.
   c) Unificación del sistema de supervisión escolar.
   d) Uniformidad de los programas de las escuelas que preparan maestros.

[32] "Resoluciones de la Primera Convención Técnica Nacional del STERM (octubre de 1940)."

2. De orden económico:
   a) Reducción del costo de la educación al suprimirse servicios duplicados.
   b) Mejoramiento de las condiciones materiales de los edificios escolares.
   c) Dotación equitativa y uniforme del material escolar y de oficina.
   d) Nivelación de salarios.
   e) Puntualidad en el pago de sueldos.
   f) Implantación del Escalafón Nacional.
3. De orden social:
   a) Coordinación de las labores extraescolares.
   b) Coordinación de los esfuerzos de los padres de familia y de otros sectores en favor de la escuela.
   c) Unificación sindical de los trabajadores de la enseñanza.
   d) Efectividad en la lucha por las demandas del magisterio, de los obreros y de los campesinos.
   e) Contribuir al fortalecimiento de la unidad nacional.
4. De orden administrativo:
   a) Economía para el erario.
   b) Centralización de la dirección y control de todo el sistema educativo.
   c) Rapidez y eficacia en los trámites.
   d) Facilidades para el control estadístico.

Los dirigentes del STERM sabían que en esa coyuntura era imposible una reforma constitucional para conseguir la federalización absoluta de la educación; por eso enarbolaron como bandera inmediata, provisional, la firma de un convenio único de federalización con los gobiernos de los estados.

El STERM no tuvo éxito en su empresa. Sólo en cuatro de los ocho estados con los que el gobierno federal había firmado convenios con antelación, consiguió un clausulado que se aproximara al convenio único propuesto por el sindicato.

Al fracaso de la jornada sindical por la federalización contribuyeron varios factores. Uno fue la oposición de los gobernadores, los maestros y los dirigentes de agrupaciones locales de diversas regiones del país.

También contribuyó al fracaso de la jornada federalizadora el propio conflicto intergremial del magisterio, dentro y fuera del STERM. En esa coyuntura encontramos a una CTM y una FSTSE centralizadoras frente a una CNC descentralizadora de facto, aliada en los últimos meses del gobierno de Cárdenas con los gobernadores y las agrupaciones magisteriales de varios estados contra el liderazgo cetemista y comunista de la FSTSE y el STERM. Todo eso en el marco de una compleja coyuntura sucesoria en la presidencia de la República.

VII. LA CENTRALIZACIÓN POR OTROS MEDIOS

Al comienzo del gobierno del presidente Ávila Camacho se acentuaron las presiones encaminadas a rectificar la herencia cardenista en varios de los frentes: la reforma agraria, la política obrera, el sindicalismo burocrático y, por supuesto, la política educativa y el sindicalismo magisterial.

En el frente educativo las presiones irían en el sentido de derogar la educación socialista mediante una reforma constitucional. En este frente se consiguió primero matizar el contenido de la educación socialista mediante la promulgación de una nueva Ley Reglamentaria en 1942 y, después, mediante una reforma constitucional, en 1946, que derogaba la "educación socialista", pero conservaba una fuerte orientación social para la educación nacional.

Durante la gestión de Luis Sánchez Pontón, el primer secretario de Educación del sexenio avilacamachista (1 de diciembre de 1940 al 12 de septiembre de 1941) se reorganizó la SEP con el objetivo de

> ...lograr la unificación de los sistemas de enseñanza, precisar las normas pedagógicas aplicables, corregir errores, definir responsabilidades concretas a los funcionarios de educación, y crear, en suma, un aparato que de manera resuelta y eficaz ejerza la dirección y el control técnico-administrativo del ramo, para cumplir mejor la misión social que tiene encomendada frente al destino de las nuevas generaciones.[1]

La reforma administrativa de la SEP, en términos generales, siguió los lineamientos propuestos por la Conferencia Nacional de Educación del STERM, en 1940.

[1] SEP, "Memoria de la...", México, 1941, p. 11, en Francisco Larroyo, *Historia comparada de la educación en México*, Porrúa, 3a. ed., 1952, p. 407.

De poco sirvió en el corto plazo la reforma administrativa, puesto que Sánchez Pontón, de filiación cardenista, pronto sería remplazado en el cargo por Octavio Véjar Vázquez, de orientación anticardenista, en septiembre de 1941, en medio de la disputa ideológica y gremial del sector.

Con Véjar Vázquez en la SEP se acentúa la división del magisterio y el debate en torno a la orientación ideológica de la educación. En diciembre de 1943, Véjar corre la misma suerte que su antecesor y fue remplazado por Jaime Torres Bodet, quien permanecería como secretario de Educación el resto del sexenio del presidente Ávila Camacho.

La federalización amenazada y defendida

A finales de 1941 corrió el rumor de que la SEP no renovaría los convenios de federalización firmados hasta entonces con diez estados de la República. Los maestros tamaulipecos reaccionaron de inmediato organizando una manifestación contra la "desfederalización" de la enseñanza, a la que consideraban una amenaza a su situación económica, porque sabían que el gobierno local no podría sostener el gasto educativo. Una asamblea de maestros del puerto de Tampico recordaba "el viacrucis" de los días en que dependían directamente del gobierno local. Los oradores dijeron, entre otras cosas, que antes de 1936, año en el que se firmó el convenio de federalización, los gobiernos del estado se embolsaban los sueldos de los maestros correspondientes a la primera quincena de septiembre, aduciendo que esos días no habían trabajado con motivo de las fiestas patrias; y se les hacían descuentos —bajo amenaza de cese para los inconformes— para agasajar a los candidatos oficiales y homenajear a personajes encumbrados. Dijeron también que, con la desfederalización, los maestros perderían varios de los beneficios de que gozaban, como las pensiones y los sueldos suplementarios y los diferenciales; y que para el magisterio volver a depender del gobierno del estado era volver a cobrar el sueldo de septiembre hasta enero del año siguiente y a una situación en la que los cambios políticos traían al garete a los servidores públicos. Uno de los oradores puso como ejemplo de buena admi-

nistración educativa estatal a la veracruzana: "Si todas las administraciones fueran así no tendríamos por qué andar peleando ahora la federalización de la enseñanza, y estaríamos muy contentos de depender de nuestra patria chica".[2]

En la Ciudad de México, el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación (SMMTE) emitió un boletín, refiriéndose al conflicto de Tamaulipas y a otro semejante de Hidalgo. El SMMTE consideraba poco satisfactorio el estado de la federalización en la República, al mismo tiempo que pedía avanzar hacia la centralización, o sea, que los gobernadores entregaran al gobierno federal sus sistemas y sus presupuestos educativos.[3]

El secretario Véjar puso fin a las protestas firmando nuevos convenios con los gobernadores de esos estados, conforme a los cuales, los sistemas locales de enseñanza primaria pasaban a depender del ramo educativo federal y cada una de las partes se comprometían a cubrir la mitad del presupuesto destinado a este ramo. Esta medida se fundó en el hecho de que los anteriores convenios carecían de eficacia, debido a dos razones principales: *i*) los maestros seguían dependiendo administrativamente de sus respectivos gobiernos locales, y *ii*) persistía la diversidad en los métodos de enseñanza en cada uno de los estados.[4]

La revista *Tiempo* celebraba la firma de este nuevo convenio como un importante paso hacia la federalización de la enseñanza, que era una demanda sostenida por las once organizaciones sindicales de los últimos quince años y las tres que se disputaban ahora el control del sindicato único que estaba en periodo de formación.[5]

Tiempo hacía también un resumen de las razones que en esos años se habían aducido en favor de la federalización total de la enseñanza primaria. *i*) *Legales*. La mayoría de los maestros locales no gozaba de conquistas que los federales ya poseían desde hacía muchos años, como, por ejemplo, inamovilidad (cese y cambios de adscripción sin causa justificada), escalafón, pensiones, préstamos

[2] *Tiempo*, 18 de diciembre de 1942, p. 31. Este problema produjo inquietud también entre los comerciantes e industriales, que estaban temerosos de que el gobierno del estado aumentara las contribuciones fiscales para cubrir el gasto educativo.

[3] *Ibidem*.

[4] *Tiempo*, 25 de diciembre de 1942, p. 30.

[5] *Idem*.

de corto plazo y sueldo complementario por cada año de antigüedad. *ii*) *Económicas*. Casi en todos los casos, los maestros locales reciben sueldos inferiores a los federales: mientras los primeros reciben 30, 45 y 60 pesos mensuales, los segundos, en cambio, ganan por lo menos 80, 90 y 100 pesos. Además, los profesores locales, sobre todo los municipales, sufren con mucha frecuencia descuentos y demoras en el pago de sus sueldos —de cinco, seis y hasta once meses. Ésta ha sido casi la única causa de las huelgas magisteriales en la historia del sindicalismo magisterial, ninguna de ellas realizada por los maestros federales. *iii*) *Sindicales*. Los maestros locales, hasta en los tiempos en que han sido miembros de un sindicato nacional, "han estado sujetos a las determinaciones de sus gobiernos, con perjuicio de la unidad orgánica de su gremio". *iv*) *Las razones de Estado*. Por "razones de interés nacional", desde hacía un siglo, el gobierno federal ha sido partidario de centralizar el control técnico y administrativo de los sistemas locales de enseñanza. La primera disposición al respecto fue la nacionalización de la Compañía Lancasteriana; después se intentó sacar adelante con los congresos nacionales de educación y con el establecimiento de las escuelas rudimentarias en todo el país, y finalmente fue elevada a rango constitucional en 1934, al reformarse el artículo tercero.[6]

Las mismas razones —agregaba *Tiempo*— existían ahora para centralizar la enseñanza: *i*) *Económicas*. Los gobiernos de los estados gastan actualmente más de 2 millones de pesos anuales en el sostenimiento de sus direcciones y cuerpos de inspectores, cantidad que se ahorraría de pasar a depender los sistemas escolares del gobierno federal o podría utilizarse en la contratación de 2 500 nuevos maestros que atenderían unos 125 mil alumnos. Además, con el compromiso de los estados a aportar 50% del presupuesto destinado a este nivel, aumentarían los recursos globales del ramo. *ii*) *Políticas*. La centralización pondría fin, por un lado, a la desorientación ideológica de la enseñanza, sobre todo en los primeros grados, y por el otro, libraría a los maestros de ser inmiscuidos en las agitaciones electorales de sus estados. *iii*) *Pedagógicas*. Se realizaría la unidad técnica de la enseñanza, al uniformarse los planes

[6] *Idem*.

y programas de estudio, los métodos de enseñanza y los libros de texto de las ocho mil escuelas que dependían de los estados y municipios, con lo que recibirían una educación con la misma orientación y los mismos contenidos alrededor de 750 mil alumnos matriculados en ellas.[7]

ENTRE LA CONFEDERACIÓN Y EL SINDICATO NACIONAL

Al término del sexenio cardenista, el STERM se divide en varias organizaciones con vocación nacional y resurgen las organizaciones locales del magisterio y, junto con ellas, regresan al sindicalismo magisterial los proyectos federacionistas y confederacionistas, opuestas a cualquier plan de organización nacional unitaria, centralizada, del magisterio.

Este fenómeno se acentúa en 1943, con la formación de varios sindicatos "autónomos" en varias entidades federativas, favorables a las posiciones del Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación, aliado del secretario de Educación conservador, Octavio Véjar Vázquez, y contrarios a los comunistas, cetemistas y cardenistas, agrupados en el STERM y el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUNTE).

Los sindicatos autónomos enarbolaban banderas regionalistas y de defensa de la soberanía de los estados. Se constituyeron sindicatos autónomos de maestros en Colima, Baja California Norte, Sinaloa, Querétaro, Oaxaca, Guanajuato, Nayarit y Zacatecas.[8]

[7] *Idem*. La cuestión del centralismo seguía viva también en el ámbito de los estados. Por ejemplo, el gobierno de Coahuila convoca a principios de 1943 a la Primera Convención de Alcaldes Municipales de Coahuila, a celebrarse durante el mes de mayo de 1943, teniendo como temas principales el estudio de la forma de atender la demanda escolar de educación primaria, el aumento del salario mínimo de los maestros (se resolvió aumentarlo a 90 pesos) y, en general, la forma de generalizar el servicio educativo sostenido con fondos del estado y los municipios. (*Tiempo*, 15 de enero de 1943, p. 11.)

[8] Estas agrupaciones adoptan el nombre de Sindicatos Autónomos de Maestros..., con excepción del de Zacatecas, que se dio el nombre de Federación Estatal. Todos expresan al presidente Ávila Camacho que estaban en contra de "la mascarada de Congreso" que tratan de verificar las organizaciones de izquierda, primero en abril, luego en agosto de 1943.

Los dirigentes de las organizaciones autónomas, la Federación Nacional de Maestros de los Estados y sus aliados en el Distrito Federal (el SMMTE), informan al presidente Manuel Ávila Camacho su decisión de constituir en diciembre de ese año, no un sindicato nacional único, sino una Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales de la República, después de constituir una Federación Magisterial en cada entidad federativa.

A diferencia de un sindicato —apuntaban— la Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales respetará

> ...la dependencia oficial, técnica, administrativa y económica de los diferentes núcleos de maestros, sin violar las leyes especiales de garantías ni vulnerar la soberanía de los Estados [...] Eliminando la imposición de dirigentes nacionales sin arraigo en la conciencia de los educadores.

Según el SMMTE, este proyecto evitaría la agitación del magisterio, las erogaciones improductivas y el socavamiento de "las libertades cívicas [del] magisterio [de] provincia".[9]

El sindicato autónomo de Nuevo León informa al presidente Ávila Camacho que exigirían que la unidad del magisterio se realice "primero en provincia", a través de federaciones estatales, para llegar a un Congreso Nacional "despojados de mezquinos intereses partidaristas".

La Federación Nacional de Sindicatos Autónomos impugna la convocatoria a constituir el Sindicato Nacional hasta la víspera del Congreso de diciembre de 1943. Informa al presidente que la Convocatoria al Congreso de Unificación del que surgiría el SNTE había ignorado a los sindicatos autónomos que funcionaban en la mayor parte del país, y que los delegados estaban siendo "autonombrados" y acreditados en las oficinas del Distrito Federal.

Así también, la Rama Nacional de Maestros y Trabajadores de Internados de Primera Enseñanza, aboga por "la unificación desde abajo".

[9] Firmaban el telegrama enviado al presidente: Rubén Rodríguez Lozano, Plácido Ramón, Heriberto Monroy, Antonio García López, José Cerón Cardona, Armando Ortega y Salvador Monroy.

Lo mismo reclaman los empleados no docentes de la Secretaría de Educación Pública, agrupados en la Sección Nacional de Trabajadores Administrativos, Técnicos y Manuales de la SEP. Solicitan al presidente Ávila Camacho que la Secretaría del Trabajo se abocara al conocimiento de los conflictos magisteriales, en vista de que la SEP no podía abandonar "sus intereses particulares". Después, piden al presidente que los exima de participar en el Congreso de Unificación previsto para diciembre de 1943:

> La verdad de las cosas —le decían—, es que los señores maestros no se ponen de acuerdo en la constitución de un solo núcleo sindical, por envidias, directrices y por el manejo de los fondos que las cuotas representan.

Al amparo del Estatuto Jurídico —agregan los empleados administrativos de la SEP— "el magisterio absorbió, indebidamente, nuestra autonomía sindical", no obstante que tácitamente había quedado al margen de aquel Estatuto, puesto que la Ley Orgánica (31 de diciembre de 1941) se refería a un Estatuto Especial del Magisterio.

Además, los trabajadores no docentes habían sido presentados de sobrada manera en la Comisión de Escalafón de la SEP, donde cuatro de los cinco miembros eran maestros.

Los empleados no docentes de la SEP informan al presidente que indebidamente habían sido convocados a participar en esa asamblea los maestros estatales y municipales, aun cuando no estaban dentro de la jurisdicción del Estatuto Jurídico.

No obstante, los dirigentes de los empleados no docentes de la SEP prometen al presidente Ávila Camacho que acudirán al Congreso de Unificación del Magisterio, "si usted reclama nuestra presencia", aunque,

> ...sin perder de vista, y éste es el motivo de nuestra reticencia, que seguiremos siendo víctimas de los maestros, que más de una vez, han manifestado su deseo de no confundirse con los servidores manuales, los más humildes, por cierto; que volveremos a servirles para formar número en sus asambleas y que otra vez nos obligarán a ser carne de cañón en sus dificultades y que seguiremos ocupando la barricada y disolviendo mítines, porque a ello nos obligarán nuestros peores enemigos: los maestros.

Finalmente, con la fundación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en diciembre de 1943, se inicia la progresiva unificación y estabilización sindical del magisterio.

El gobierno de Cárdenas consideró seriamente la posibilidad de consumar una centralización absoluta, al menos de la educación primaria, y en esa empresa consideraba indispensable la formación de una organización nacional de maestros. No pudo consumarse el proyecto de una centralización absoluta del sistema nacional de educación primaria (aunque en ese sexenio llega a predominar el sistema federal en ese nivel), pero sí pudo realizarse el de constituir un Sindicato Nacional que agrupó a todos los maestros y empleados de base de la Secretaría de Educación Pública y a casi todos los maestros de educación primaria y secundaria dependientes de los gobiernos de los estados.

A pesar de la resistencia de varios gobiernos y organizaciones magisteriales de los estados, el SNTE llegó a constituirse en un sindicato prácticamente único del magisterio nacional. El SNTE significaba el abandono de los proyectos federacionistas y confederacionistas que le antecedieron. No obstante, la resistencia local frente a una organización nacional y centralizada se mantendrá por varios años, e incluso en los momentos de mayor centralización sindical, conservará su expresión estatutaria en la sobrevivencia de las diecisiete secciones estatales, que agrupan dentro del SNTE a los maestros dependientes de los gobiernos de los estados, así como en la existencia de un poderoso sindicato que, al margen del SNTE, agrupa a los maestros estatales del Estado de México.

Jaime Torres Bodet

Dos días antes de asumir el cargo de secretario de Educación, Jaime Torres Bodet conversó largo y tendido con el presidente Ávila Camacho sobre los problemas que le esperaban en la SEP: la indisciplina del magisterio, el deterioro de la autoridad de los funcionarios de dicha Secretaría, los maestros sin título, la reforma del artículo tercero...

La charla se extendió en torno del asunto que Torres Bodet consideraba crucial: la vigencia del Estatuto Jurídico. Jaime Torres

Bodet consideraba necesario reformarlo o derogarlo para expedir una Ley del Servicio Civil, pero el presidente eludía el tema:

> El presidente —recuerda Torres Bodet— estaba resuelto a cambiar hombres, pero todavía no a cambiar métodos. El presidente no pretendía, por ejemplo, modificar el Estatuto Jurídico.[10]

El gobierno

> ...no podía titular, sin un lento esfuerzo, a los maestros no titulados, ni mejorar los sueldos de todos en un trimestre, ni obtener —sin largos preparativos— que se enmendara el Artículo Tercero de la Constitución. Lo que podía era designar a otro secretario de Educación Pública, y enviar al despacho de Vasconcelos a una nueva víctima del sistema que había prevalecido en el curso de los últimos años. Esa víctima —sin que don Manuel empleara el término— sería yo.[11]

Torres Bodet —según su propio testimonio— le hizo ver al presidente Ávila Camacho los inconvenientes de su propósito. Le dijo que, en efecto, él había sido en su juventud secretario particular de Vasconcelos y luego jefe del Departamento de Bibliotecas de la SEP en el periodo presidencial de Obregón. Pero también le hizo ver que

> ...entre la Secretaría conocida en aquella época y la que me proponía él en esos momentos, mediaban ya casi cuatro lustros. Ni era yo el mismo, ni nadie —en aquella vorágine de pasiones, olvidos e ingratitudes— podría o querría acordarse de mí.
>
> Acudí a todos los argumentos: la esterilidad de un cambio tardío, que parecería una concesión a la extrema izquierda y disgustaría a los amigos de Véjar Vázquez, entre los cuales se encontraban nada menos que el propio Vasconcelos y Antonio Caso; mi desconocimiento completo de los jefes del magisterio; mi falta absoluta de relación con los guías de la política militante; incluso, el hecho de que el proyecto de presupuesto para 1944 había sido ya remitido a los diputados, circunstancia que forzosamente retardaría cualquier acción del Ejecutivo para ampliar las partidas correspondientes a la Secretaría de Educación...[12]

[10] Jaime Torres Bodet, *Memorias. Años contra el tiempo*, Porrúa, México, 1981, p. 225.
[11] *Idem*.
[12] *Idem*.

Nada persuadió al presidente Ávila Camacho —agrega Torres Bodet— y se limitó a indicarle que el 24 de diciembre por la mañana tomaría posesión del cargo de secretario de Educación y que ese mismo día por la tarde lo acompañaría a la inauguración del Congreso Magisterial, al que dirigiría su primer mensaje como secretario del ramo.[13]

En sus *Memorias*, Torres Bodet compara las características de la SEP, recién fundada, a la que había llegado a trabajar en 1921 y la SEP que ahora le correspondía dirigir. En aquella ocasión las sumas disponibles para construir, comprar o alquilar inmuebles, adquirir muebles, libros, talleres y material de laboratorio, eran mucho mayores que el total reservado para los sueldos. En 1943, en cambio, ocurría lo contrario: los sueldos, no obstante que eran bajísimos, absorbían casi la totalidad del presupuesto de la SEP, en una situación en la que "menudeaban las poblaciones sin maestros, los maestros sin aulas, las aulas sin pizarrones, los colegiales sin bancas en donde sentarse, las bibliotecas de acervo exiguo y los talleres sin máquinas ni instrumentos".[14]

Desde su origen —recuerda Torres Bodet— la Secretaría de Educación era "una dependencia particularmente difícil", como lo revelaba la suerte de sus más recientes antecesores en el cargo: Bassols, Eduardo Vasconcelos, Ignacio García Téllez y Gonzalo Vázquez Vela, y en los primeros años avilacamachistas: Luis Sánchez Pontón y Véjar. Refiriéndose a todos ellos, apuntaba:

> ...por capaces que resultaran en sus gestiones y sinceros que fueran en sus propósitos, las cosas —durante años— habían ido deteriorándose. El descontento era perceptible. Se advertía la voluntad de un cambio de orientación. O, por lo menos, de estilo. Sin embargo, cualquier cambio exigiría mucha cautela, pues cada uno de los sectores opuestos quería prevalecer. Y, al prevalecer, abolir a sus enemigos.
>
> La masa magisterial había concluido por desdeñar a los funcionarios. Si éstos eran rígidos, buscaba el modo de eliminarlos, tan pronto como la abundancia de sus prosélitos avivaba en los dirigentes de las organizaciones en pugna el convencimiento de la fuerza que tenían en el país. Al considerar esa situación, solía yo preguntarme:

[13] *Idem*.
[14] *Ibidem*, p. 243.

¿incumbiría toda la culpa de lo ocurrido a aquella masa, en gran parte mal preparada e insuficientemente retribuida?...

Muchos de los maestros —a quienes se acusaba de irreductible jacobinismo— vivían, todos los meses, con la angustia de que llegara el primer día del mes siguiente y no tuvieran con qué pagar al arrendador el importe del alquiler. Otros, a quienes se tildaba de ateos, comulgaban sumisamente, aunque —eso sí— en la parroquia más alejada del sitio donde ejercían su profesión.[15]

La renuncia de Véjar Vázquez alegró a la mayoría de los delegados reunidos en el Congreso Nacional de Unificación Magisterial, al mismo tiempo que los dejaba sin tema: muchos discursos quedaron sin pronunciarse o se tuvieron que pronunciar con un contenido distinto y "muchos kilos de volantes tuvieron que permanecer en la sombra", era un "material de combate que, de pronto, carecía de actualidad".[16]

A diferencia de la renuncia de su antecesor, el nombramiento de Torres Bodet "no representaba el triunfo de ningún grupo". Pocos maestros lo conocían.

Muchos se preguntaban probablemente: ¿quién será ese diplomático, acusado de escribir versos, ese subsecretario de Relaciones tan poco afécto a intervenir de manera ostensible en la cosa pública, ese hombre de letras, que raras veces se asoma a las columnas de los periódicos, y que —por añadidura— actuó, en 1921, como secretario de Vasconcelos?[17]

La prensa informó de la renuncia de Véjar desde el día 22 de diciembre, pero no del nombramiento de Torres Bodet. El 23, algunos periódicos nacionales contenían elegías en favor de Véjar. *El Universal* hablaba de "la educación en peligro" y señalaba: "Ido Véjar Vázquez —decía— y unificado el magisterio bajo el timón de los comunistas... resulta casi inevitable que la futura confederación de maestros caiga bajo la férula dictatorial y corruptora del Partido Comunista. Esto dará a dicho partido una fuerza incontrastable con

[15] *Ibidem*, pp. 222-223.
[16] *Ibidem*, p. 234.
[17] *Idem*.

qué presionar a los jefes de la educación pública, hasta ponerlos a discreción suya..."[18]

En esas circunstancias, Torres Bodet decidió no esperar a la inauguración del Congreso y el mismo día 23 envió a la prensa unas declaraciones:

> Nuestra escuela habrá de ser una escuela para todos los mexicanos. Una escuela amplia y activa, en que las labores de la enseñanza no se posterguen a fines políticos indebidos, y en la cual todo lo que se aprenda prepare eficazmente a los educadores para la vida, dentro de un generoso sentido de concordia y de solidaridad nacional.[19]

Ésa sería la impronta de la primera gestión de Jaime Torres Bodet como secretario de Educación Pública. En esas circunstancias Torres Bodet decidió encaminar la acción de la SEP hacia la realización de cinco empresas fundamentales: instaurar una campaña nacional de alfabetización, establecer un programa efectivo de construcción de escuelas, organizar la capacitación de los maestros no titulados, revisar los planes, los programas y los libros de texto vigentes, y al final del periodo, reformar el artículo 3o. constitucional.

La expansión federal y la centralización administrativa y sindical

No se realiza la federalización de la enseñanza en los términos propuestos por el sindicato de maestros a finales del sexenio cardenista. Fue quizá la derrota definitiva de la idea de federalizar la enseñanza en los términos propugnados por el gobierno federal desde finales del siglo XIX, a saber la federalización entendida como absorción centralizada de los sistemas escolares de los estados.

Sin embargo la centralización continúa avanzando por otras vías, como las siguientes:

a) La más exitosa fue la antigua ruta de la expansión del sistema federal en los estados, que con altibajos, continúa en toda la República. También de un modo más o menos constante prosi-

[18] *Ibid.*, p. 231.
[19] *Idem.*

gue la retracción política y presupuestal de los gobiernos de los estados en el ramo educativo, o simplemente tienden a concentrarse aún más en las zonas urbanas y en los niveles posprimarios de los sistemas educativos locales.

b) Otra fue la fundación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en 1943. El SNTE, como vimos, significó la derrota de la idea de constituir una Confederación Nacional de Maestros, con una estructura flexible, descentralizada, que atendiera a las peculiaridades políticas, sindicales y administrativas de los diversos agrupamientos de los maestros federales y estatales. El SNTE nace como una organización nacional y centralizada, que agrupa a casi la totalidad de los maestros federales y estatales del país.

c) El SNTE, a su vez, fomentará la centralización a través de la lucha y la gestión de diversas demandas económicas, laborales y profesionales, que tienden a uniformar los sueldos, las condiciones de trabajo y las oportunidades profesionales de todos los maestros, inclusive las de los maestros estatales, a tal grado que la condición de éstos llegará a depender de lo que el SNTE obtiene del gobierno de la República para los maestros federales.

Entre esas demandas con efectos centralizadores destacan las siguientes:

a) La lucha por la nivelación en los salarios, prestaciones y condiciones de trabajo de los maestros estatales con respecto a los federales.

b) La lucha por los programas de capacitación y mejoramiento profesional para el magisterio en servicio, que cristaliza en los programas del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (1944-1970); los programas de licenciatura y posgrado en preescolar y primaria (1975-1979); los programas de educación a distancia de la Universidad Pedagógica Nacional (1979).

c) La lucha por la exención de examen profesional y de estudios de enseñanza normal, que se tradujeron en programas masivos de titulación expedita o en la titulación administrativa de los maestros que tenían derecho a ello por su antigüedad en el servicio y por su edad.

d) El SNTE también contribuirá a la centralización del sistema educativo nacional mediante la transformación de su propia estructura. En los sesenta suprime las ramas nacionales de espe-

cialidad que agrupaban a segmentos particulares del magisterio federal, como las escuelas normales rurales, los empleados administrativos de las direcciones federales de educación en los estados, los inspectores de educación federal, el personal de los internados rurales... En los setenta reformará los estatutos y el reglamento de asambleas para asegurar una mayor subordinación financiera y política de las secciones y las delegaciones a la dirección nacional; además el grupo hegemónico se agrupará en una organización paralela y superpuesta a los órganos estatutarios en todo el país.

e) Por último, una vía centralizadora menos espectacular que la acelerada expansión centralizada y que la lucha por las nivelaciones, fue lo que denominamos la "federalización administrada". Fue una especie de "operación hormiga", que consistía en el establecimiento de escuelas "por cooperación", apoyadas por los maestros en servicio, los padres de familia, los dirigentes sindicales y los gobiernos locales. Pasado un tiempo gestionaban, casi de oficio, "la federalización" de sus escuelas ante la Secretaría de Educación. Curiosamente, el antiguo proyecto de federalización nacional de la enseñanza encarna, con el tiempo, en la lucha por la federalización de tal o cual escuela primaria, secundaria, normal...

Los primeros signos de preocupación sobre la estructura centralizada

Desde el comienzo del gobierno del presidente Ruiz Cortines se habló de "la grave crisis de la educación nacional". En la Junta Nacional de Educación Primaria (1953) y en la Junta Nacional de Educación Normal (1954) se llegó a la conclusión de que esa crisis era el resultado de "la falta de planeación, de dirección y de programas adaptados a las nuevas condiciones del país".[20]

La Junta Nacional de Educación Primaria recibió varias ponencias referidas a esa crisis y las recogió en sus conclusiones.

[20] Humberto Tejera, *Crónica de la escuela rural*, IFCM-SEP, México, 19, p. 227. *Cfr.* Vicente Lombardo Toledano, *Una ojeada a la crisis de la educación en México*, Universidad Obrera, México, 1958; Isidro Castillo, *México: sus revoluciones sociales y la educación*, t. 4, Gobierno del Estado de Michoacán, México, 1976, pp. 88-89, 99.

También se refirió a ella la Junta Nacional de Educación Normal de 1954, que en su declaración final reconoce:

> ...la presencia de una grave crisis de la educación nacional, crisis que se caracteriza por la falta de planeación, de dirección y de programas adaptados a las nuevas condiciones del país.

A finales de 1956, el profesor Celerino Cano, pionero en la organización de los maestros rurales, y directivo de la SEP desde finales de los años veinte, observa dos hechos sobresalientes del sistema educativo:

i) la falta de unidad y orientación del sistema, debido a la gran diversidad de instituciones que concurren a la prestación de los servicios educativos: SEP, gobiernos de los estados, otras secretarías de Estado, instituciones descentralizadas y los particulares; y

ii) la falta de unidad dentro de la propia Secretaría, por duplicidad de funciones y por el plan de desconfianza que suele adoptarse al designar el personal directivo.[21]

Y agrega:

> La simple enumeración de las dependencias con que cuenta [la SEP] demuestra hasta qué grado, con su estructura actual, está incapacitada para imprimir una certera orientación y ofrecer un eficaz servicio administrativo.[22]

Las autoridades superiores de la SEP —secretario, subsecretario y oficial mayor— deben acordar y despachar los asuntos de quince direcciones generales y trece instituciones semiautónomas. Impera "el desconcierto", porque hay plétora de oficinas superiores. "En lugar de una distribución orgánica, ha habido sedimentación, superposición". Por ejemplo, había tres grandes direcciones para la enseñanza primaria y otras tres para la enseñanza secundaria.[23]

El deterioro de la orientación y dirección técnica por parte del Estado —continuaba el profesor Celerino Cano—, la han venido

[21] Celerino Cano, "El problema educativo de México", en *El sentido político de la educación nacional*, Buró de Investigación Política, septiembre/diciembre de 1956, p. 22.

[22] *Ibidem*, p. 32.

[23] *Idem*.

asumiendo "los mismos maestros, no a espaldas, sino frente al poder público". Lo que ha ocurrido con los programas de la Escuela Normal Superior de México (ENSM) y de enseñanza secundaria

> ...son típicos de la ofensiva técnica del magisterio, frente a la incapacidad de acción del Estado. Pero no son los únicos. Casi se podría afirmar, sin incurrir en falacias de generalización, que en la medida en que el Estado abandona su función orientadora y técnica, la asume resueltamente el magisterio.[24]

Para afrontar esos problemas, el profesor Cano proponía entre otras cosas:

> La conveniencia de que las direcciones Federales de Educación —que de hecho constituyen el Estado Mayor del Ramo— representen, real y efectivamente a la Secretaría de Educación en cada Estado.
>
> Con la mira de iniciar y encauzar la planeación integral del sistema educativo nacional, y de establecer el grado y la forma en que deben auxiliarse el hecho social, el docente, el técnico y el universitario [...] es procedente integrar [...] el Consejo Nacional Técnico de la Educación.
>
> Con el objeto de que los trabajadores de la educación puedan tener la atención preferente que inspira al Artículo 4o. transitorio de la Ley Orgánica de la Educación Pública, conviene gestionar la expedición de un Estatuto Especial del Magisterio y sugerir que, además de las prestaciones de que habla el mismo ordenamiento se incluya el contenido de la Carta de los Educadores Mexicanos.[25]

Por otra parte, Luis Álvarez Barret, inspector general de la SEP, señaló ante la Junta Nacional de Educación Primaria (1953) que la organización administrativa de la Dirección General de Educación Primaria en los estados y Territorios ya no respondía a las necesidades del sistema escolar, ya que mientras éste había crecido, el aparato administrativo había mantenido sus formas de trabajo, equipo y un personal que no cumplía sus funciones con eficacia. Para resolver este problema consideraba necesario coordinar las dependencias de la Secretaría, simplificar los trámites administrativos, suministrar material de oficina, aumentar el personal admi-

[24] *Ibidem*, pp. 40-41.
[25] *Ibidem*, pp. 44-48.

nistrativo y regularizar las plazas de los maestros comisionados en trabajos de escritorio.[26]

Los inspectores generales eran los responsables inmediatos de la planeación del trabajo educativo en cada una de las regiones en que estaba dividido el país, coordinadores de las agencias educativas no formales de los estados comprendidos en su jurisdicción, informantes de la Dirección General acerca del rendimiento de las direcciones federales de Educación y, en general, sobre los trabajos escolares de su jurisdicción.

Los directores federales de Educación eran los únicos representantes oficiales de la Secretaría y personales del secretario del ramo en cada una de las entidades federativas. No obstante, desde hacía tiempo otras dependencias de la SEP designaban a sus propios representantes, que actuaban en los estados "ignorando la existencia del director federal". Esto había provocado "una pérdida sensible y progresiva" de la autoridad de los directores de Educación federal.[27]

Tradicionalmente los directores federales han sido el contacto más fuerte entre la Dirección General y los inspectores de zona. Formalmente los directores federales también debían ser un enlace entre los inspectores de zona y los inspectores generales pero, en la práctica, no reconocían más autoridad que la del director general.[28]

Los directores federales de Educación tenían encomendadas vastas funciones; pero, para cumplirlas, contaban con un raquítico apoyo técnico y administrativo. Esto provocaba que gran parte o todo su tiempo lo ocupasen en las tareas de administración y política educativa, en detrimento de la dirección técnica del sistema escolar en los estados.

Otro prestigiado maestro, el profesor Víctor Gallo, entonces director general de Enseñanza Primaria y Supervisión en los estados y territorios, señalaba en 1953 que "La supervisión de la

[26] Luis Álvarez Barret, "La supervisión escolar", en *Junta Nacional de Educación Primaria (1953)*, 1954, p. 129.

[27] Víctor Gallo Martínez, "....", en *Junta Nacional de Educación Primaria (1953)*, 1954, p. 95.

[28] *Idem.*

educación primaria federal en los estados carece de claridad y precisión".

Especialmente eran confusas y difusas las funciones que competían cada uno de los niveles de autoridad que hemos descrito: Dirección General, Inspección General, Dirección Federal e Inspección de Zona. Urge resolver ese problema —decía Gallo— mediante la unificación en un solo reglamento de las atribuciones de todas estas autoridades.[29]

En la misma ocasión, el inspector general Luis Álvarez Barret dijo que la distribución de nuevas plazas de maestros era anárquica, puesto que no se adscribían de acuerdo a las necesidades de cada estado, sino "conforme a opiniones personales y preferencias de distinta índole".[30]

La Dirección General analizó en 1953 los informes de visita de 83 inspectores de zona, de las regiones "más típicas y de mayor contraste en cada entidad federativa", y la parte que contenía la evaluación que los inspectores hacían de la enseñanza en el último año lectivo arrojó el siguiente resultado: bueno 31%, malo 11%, mediano 13%, y no contestaron 45%.[31]

Desde la perspectiva del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en 1956

> ...la educación nacional está en crisis y ésta afecta particularmente al sistema de educación rural. Esta crisis en la educación se caracteriza por la ausencia de planeación, de dirección y de programas eficazmente adaptados a estos cambios.[32]

Entre las causas que provocaron la crisis de la escuela rural, el documento del SNTE menciona varias:

> 1. Las transformaciones sociales, políticas, económicas y técnicas que se han realizado en el país...

[29] *Ibidem*, p. 97.

[30] Luis Álvarez Barret, *Junta Nacional de Educación Primaria (1953)*, 1954, p. 113.

[31] *Ibidem*, pp. 134-135.

[32] SNTE, "La política educativa y los problemas del país", en *El sentido político de la educación nacional*, Buró de Investigación Política, septiembre/diciembre de 1956, p. 117.

2. El trastorno en [los] valores, procedimientos y formas [...], muchos de los cuales perdieron su eficacia y su significación y no fueron sustituidos por otros capaces de actuar en la nueva situación. La capacidad de reacción de la escuela se hizo inferior a las demandas que el tiempo le formulaba y su suerte quedó sellada. Entró en contradicción consigo misma y con la vida política del país. [...] Anduvo perdida en extrañas ideologías. Se registró entonces un cambio en el foco de la atención e interés. Hacia atrás se había tenido confianza absoluta en la educación; ahora se subestimaba para preferir la economía.

3. La falta de una buena dirección y de un plan. El sistema ha crecido, sin duda, y ha obtenido algunos buenos resultados parciales, conducido por una presión esporádica ejercida aquí y allí, y no como sería preciso, por los estímulos y la inspiración de una política educativa coherente y de amplia envergadura. [...] La educación pública, en verdad ha sido abandonada al desarrollo de los acontecimientos y a la espontaneidad de las decisiones ocasionales y particulares. Es decir, se ha carecido de un plan.[33]

Todo eso —según el SNTE— había traído como consecuencia el desajuste en casi todas las dimensiones del sistema educativo: anarquía curricular, desconcierto y divergencias en el magisterio..., así como

La burocratización del sistema educativo. [...] las irregularidades no constituyen nunca sino enfermedades localizadas a las cuales se puede hacer frente si el resto del organismo está sano. Importante es sin duda la buena organización del sistema, pero, más importante es que cumpla sus dos funciones esenciales: la de hacer eficaz la máquina y la de fomentar el aumento de la vitalidad de las instituciones. Por malaventura, el sistema ha perdido su dinamismo y ha perdido su eficacia: se ha vuelto inerte. Toda esta máquina, entregada a un funcionamiento jerárquico, es [...] el inmenso esqueleto de un organismo evaporado, desvanecido, que queda en pie por el equilibrio material de su mole, como dicen que después de muertos continúan en pie los elefantes. Éste es el hecho máximo. Todo lo demás no son sino detalles que necesitan ser interpretados a través de él.

Existe una incompetencia fundamental. No es particularmente una incompetencia de hombres, pues los hay muy bien dispuestos y muy bien preparados, se trata de un rompimiento en la eficacia del sistema. [...] De nada sirve que se tenga un mejor conocimiento de los problemas, de nada sirve que se tenga el poder, si en la práctica nada se

[33] *Ibid.*, pp. 124-126.

hace para resolverlos o se renuncia a atacarlos por temor a que se altere el orden público.

El sistema ha perdido también su poder vivificador de las instituciones, por carecer de órganos que lo pongan en contacto directo con la periferia; de una red que forme un sistema nervioso por el que circulen corrientes de sensibilidad y estímulos de acción. En ninguna otra actividad como en la educación es necesario este influjo permanente, pues el alejamiento en que viven millares de maestros, el trabajo cotidiano que acaba por gastar todo impulso de renovación y por estrechar el horizonte hasta llevar a la rutina, obligan a suministrarles asiduamente el aliciente y los medios que tiendan a actualizar su preparación y mejorar su actividad profesional.[34]

Otro de los problemas asentados en el documento del SNTE, es el de "la pérdida de la mística educativa" ¿Qué fue lo que se perdió y qué vino en su lugar?

La escuela primaria [...] era una organización que se identificaba con la comunidad.

Cuando la escuela se apartó de la comunidad (materialmente siguen estando presentes, pero disociadas de aquellas motivaciones que las unía), se derrumbaron los entusiasmos de la gente. En la misma medida en que la escuela se vaciaba de sentido, el maestro iba perdiendo incentivos en su trabajo.

Pero hay algo más. No sólo se perdió la fe, sino que, como tenía que suceder, nos hundimos en el más desmoralizador estado de pesimismo.[35]

En seguida el SNTE se planteaba una serie de preguntas sobre la posibilidad de superar el pesimismo y la desmoralización que ha llevado al abatimiento de "la mística educativa":

¿No equivale [el estado de pesimismo] a pensar, como ahora se piensa, o que aquella escuela ya no es posible en el presente, porque

[34] Antes —se dice— esto lo hacían los misioneros y los supervisores; ahora —se propone— han de buscarse nuevos medios para restablecer la comunicación entre el centro y la periferia. *Ibidem*, p. 132.

[35] Esta especie de "desmoralización" tiene uno de sus signos en "las últimas huelgas, no por sus fines sino por sus manifestaciones innecesarias, han mostrado que la juventud no se ha solidarizado con el régimen político. Y decir esto de la juventud, es tanto como decir que un amplio sector de la sociedad vive una situación de falta de fe y esperanza en la vida pública. Las relaciones entre la inseguridad social y la moral son muy estrechas". *Ibidem*, pp. 128-131.

ya hizo su parábola como un proyectil, o a hacernos ilusiones hacia atrás queriendo restablecer en esta de hierro, la edad dorada de la escuela? ¿Será legítimo recurrir al pasado en busca de un estímulo para una mejor organización? ¿No significará esto un síntoma de nuestra incapacidad para crear lo nuevo?[36]

Finalmente, para resolver la "crisis educativa nacional", el SNTE proponía una serie de medidas, entre las que sobresalen: *i*) el diseño y ejecución de un Plan Nacional de Educación Pública; *ii*) la "descentralización" —en realidad, reunificación mediante la desconcentración— de la estructura de la SEP; *iii*) la fundación de una Academia de Estudios Pedagógicos. Veamos los rasgos más generales de cada una de estas propuestas.

El SNTE sostenía que la misma falta de unidad que se observa entre las distintas secretarías y organismos públicos también ocurría entre las diversas dependencias de la propia Secretaría de Educación:

Las diversas dependencias giran, autónomas en sus órbitas tangentes. A resultas de lo cual las Direcciones de Educación Federal de los Estados, lo son únicamente de educación primaria. Sin ahondar demasiado se percibe el desconcierto.

El cúmulo de oficinas jerárquicas, el desajuste entre las instituciones, la yuxtaposición de algunas y una excesiva y rígida centralización, revelan la necesidad de reorganizar el sistema, de modo que las partes no se anulen entre sí, sino que armonicen su trabajo, aumenten su eficacia y desarrollen sus potencias creadoras.

Necesario es acabar con la centralización. Nada hay más opuesto a la centralización que la planificación democrática, como nada es más opuesto a la subordinación y al conformismo que la coordinación y el espíritu de iniciativa. La centralización es estática, la planificación es dinámica; aquélla ejerce un control directo sobre los casos individuales, ésta sólo ejerce su dirección sobre el conjunto, dejando margen a la actuación individual, a las aplicaciones particulares, al desarrollo de la espontaneidad, a las nuevas iniciativas, sobre todo de los que ejercen una función rectora en la ejecución del trabajo. Con el Plan que proponemos, trátase de hacer posible la organización espontánea, que es tan importante en la educación; de dar vitalidad propia a las instituciones locales; por una necesaria variedad y adaptabilidad a las características especiales de cada región; por su dependencia

[36] *Ibidem*, p. 135.

directa de los ciudadanos de la colectividad donde operan, y por la conveniencia de formar un espíritu público haciendo participar a los grupos dirigentes y a los líderes en sus empresas. El vigor del sistema debe también partir de las instituciones locales. Sus relaciones con el centro serán de coordinación y cooperación y no de subordinación. Esto tiene una importancia primordial.

La descentralización permitirá que efectivamente se organicen las escuelas sobre una base regional.[37]

En sus *Memorias*, Torres Bodet comparaba la composición presupuestal de la SEP en sus años fundacionales (1921-1924) con la que dirigió de 1943 a 1946. En aquélla —decía Torres Bodet— la mayoría de los recursos se destinaban a extender y a mejorar los servicios educativos y a emprender nuevos proyectos culturales. En la SEP de 1943, en cambio, la mayor parte de los recursos se destinaba a cubrir los sueldos de los maestros y el gasto corriente, quedando un estrechísimo margen para la expansión y el mejoramiento del sistema educativo.

De 1943 a 1954, el presupuesto educativo se cuadruplicó; pero con esos recursos sólo se duplicó el número de maestros y la matrícula sólo creció en un tercio. Lo mismo ocurrió en el periodo del presidente Ruiz Cortines (1952-1958), cuando el presupuesto pasó de 356 a 1 483 millones y se destinó más a la mejoría de los sueldos del personal que a la expansión del sistema.[38]

Aún predominaba la idea de que los problemas educativos del país debían resolverse mediante una mayor centralización de la SEP; pero ya se pensaba que era necesario desconcentrar para restablecer la unidad del sistema educativo nacional.[39]

[37] *Ibidem*, pp. 146-147.

[38] Pablo Latapí, "Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)", en *Comercio Exterior*, diciembre de 1975, p. 1325 y ___, *El sexenio educativo 1958-1964*, CEE, México, 1965, pp. 10ss. *Cfr.* SEP, *Acción educativa del Gobierno Federal (1952-1954)*, México, 1954, p. 14.

[39] El ex secretario de Educación, Octavio Véjar insiste en 1956 que la solución de los problemas educativos deben contemplar "la centralización de la enseñanza como medio adecuado para consolidar la unidad nacional, para obtener el máximo aprovechamiento de los recursos que el Estado invierte en la educación y como procedimiento para combatir la heterogeneidad étnica y cultural". Octavio Véjar Vázquez, "El problema de la educación pública en México", en *El sentido político de la educación nacional*, Buró de Investigación Política, septiembre/diciembre de 1956, p. 83.

Permanecían dentro de un esquema centralizador, incluso algunos de los funcionarios y ex funcionarios que ya se habían percatado de varios de los problemas derivados del tamaño y la complejidad de un organismo centralizado como la SEP.

Las autoridades educativas y dirigentes magisteriales tenían la convicción de que los problemas de estructura y organización de la SEP se resolverían mediante una mejor organización de la estructura centralizada y un mejor sistema de planeación "integral" de la educación.

Muy pocas voces propusieron la descentralización de la SEP en esos años. Uno de los pocos que plantearon el imperativo de la descentralización fue Ignacio García Téllez, quien había sido uno de los secretarios de Educación que más había propugnado por la centralización absoluta, a principios del cardenismo.

> ...es inaplazable —escribe García Téllez en 1956— una acción descentralizadora de la dinámica educativa que, sin apartarse de las orientaciones científicas, democráticas, patrióticas y humanitarias que presiden la doctrina mexicana, se conviva estrechamente con el medio, y que haya una íntima correlación entre el ambiente y la escuela, de manera que el maestro sea un eslabón y guía de la promoción local; que los programas y materias impartidas contribuyan a la solución de los aspectos regionales y el alumno se mantenga arraigado con su lugar de origen y su provincia, para utilizar su preparación en beneficio social. La escuela debe ser el *alma mater* del pueblo del mañana y también el agente de superación de la colectividad que la circunda y sustenta.[40]

Hasta principios de la década de los cincuenta las autoridades educativas federales vieron con optimismo la expansión centralizada del sistema educativo nacional, así como la consolidación del SNTE como una organización nacional del magisterio, con un carácter fuertemente centralizado.

[40] Entre los problemas educativos a resolver, enumera: "las crisis de deserción, desadaptación, burocratismo y citadismo escolar, magisterial y profesional, surgidos de la anárquica elección de vocaciones; de la centralización capitalina de escuelas y facultades...". Ignacio García Tellez, "Problemas educativos de México", en *El sentido político de la educación nacional*, Buró de Investigación Política, septiembre/diciembre de 1956, p. 98.

En esos años dentro de la opinión oficial se dan cambios, porque comenzaron a hacerse visibles algunos de los resultados no buscados y adversos del esquema de crecimiento centralizado de la educación nacional. El crecimiento de la Secretaría no sólo había reducido su capacidad de control y autocorrección administrativa y técnica, sino también había disminuido su proporción de recursos presupuestales que no estaban atados al gasto corriente de la misma, sobre todo al pago de los sueldos y honorarios. En otras palabras: el personal se hacía cada vez más numeroso pero, al mismo tiempo y por lo mismo, el control que las autoridades educativas ejercían sobre sus empleados era cada vez más endeble; algo parecido pasaba con el presupuesto: éste era cada vez mayor, pero al mismo tiempo era cada vez menor la libertad que la SEP tenía para disponer del mismo y destinarlo a la expansión y el mejoramiento de los servicios educativos.

A finales de los cincuenta —en pleno conflicto magisterial— se actualizó el otro problema: el de la relación estructural entre la SEP y el SNTE. Las autoridades educativas habían perdido el control sobre los maestros, en beneficio de la creciente influencia sindical. En suma, la SEP afrontaba los problemas derivados de su crecimiento y del fortalecimiento del poderío sindical; se trataba esencialmente de un problema de gobernabilidad, provocado por el tamaño y la complejidad alcanzados del sistema y la consolidación de la influencia sindical sobre los maestros y los cuadros medios de la Secretaría de Educación.

VIII. LOS PRIMEROS PROYECTOS DESCONCENTRADORES (1958-1970)

"El retorno maléfico" de Jaime Torres Bodet

"¿Cómo volver a desempeñar cargo tan inquietante? Todo era oscuro en el horizonte que había alumbrado, antaño, la genial impaciencia de Vasconcelos. Pobreza, incuria, tumultos, me aguardaban seguramente." Éstas fueron las reflexiones de Torres Bodet, al conocer su regreso al cargo de secretario de Educación Pública, durante el gobierno de Adolfo López Mateos.[1]

No era motivo de regocijo para Torres Bodet volver a una Secretaría de la que "había podido salir —no sin ventura— doce años antes". Menos lo era en las condiciones que ahora prevalecían en la SEP, sobre todo en los últimos meses del sexenio ruizcortinista: huelga estudiantil e intervención militar del IPN, conflicto magisterial en la Sección IX, ocupación del edificio de la SEP por los maestros. Los patios del palacio de Vasconcelos convertidos en "inesperados establos de Augias". Y con un mal augurio de su antecesor José Ángel Ceniceros, quien al entregarle la silla le dijo: "No olvide que es giratoria".[2]

Además de los problemas coyunturales de carácter político, Torres Bodet tenía que afrontar otros más estructurales, producidos por el desarrollo histórico de la SEP:

> Los gobiernos creían que los maestros acataban fielmente sus planes —que, a menudo, ni siquiera leían. Entre las razones de Estado, que exponen los funcionarios, y la forma en que muchos de los educadores interpretan tales razones media un abismo. En 1921, Vasconcelos pugnó por federalizar la enseñanza. En 1943, imaginé candorosa-

[1] Jaime Torres Bodet, *Memorias. Tierra prometida*, Porrúa, México, 1972, p. 189.
[2] *Idem*.

mente que la firme unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización ideada por Vasconcelos. Pero, en 1958, me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, la federalización no era recomendable en los términos concebidos por el autor de *El monismo estético*. Por otra parte, la unificación sindical no parecía favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente de los maestros. Habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas sostenidas por el gobierno, desde Sonora hasta Chiapas y desde la frontera de Tamaulipas hasta las playas de Yucatán. Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que la gratitud de sus subalternos les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores.

Llamé a varios de los maestros que pertenecían a la que estimaba mi "vieja guardia". Los encontré indecisos, aterrados ante los jóvenes. ¿Qué había ocurrido durante mi ausencia? Ni los programas de 1944 dieron los frutos que supusimos, ni los nuevos egresados de las Normales querían oír hablar de "apostolados" o de "misiones". Advertían que, en nombre del progreso económico, el país estaba acostumbrándose a desmentir los ideales de la revolución.[3]

En los primeros meses de su gestión, Torres Bodet recibió la visita de José Vasconcelos, quien le preguntó a quemarropa: "Pero ¿cómo pudo usted regresar a esta cárcel llena de grietas?" En efecto, recuerda Torres Bodet:

El triángulo dibujado por Vasconcelos (escuelas, libros y bellas artes) había ido alterándose con los años. La línea escolar crecía incesantemente, aunque nunca al ritmo febril de la población. Las otras fueron debilitándose y, en ciertos casos, daban la impresión de sufrir parálisis progresiva. Bastaba comparar lo que erogaba el Estado en sueldos de profesores y en construcción o alquiler de inmuebles para planteles educativos y lo que invertía en libros para las bibliotecas públicas, en restauración y sostenimiento de nuestro patrimonio autóctono y en estímulo de las artes y de las letras.[4]

[3] *Idem.*
[4] *Ibidem*, p. 370.

PRIMER PROYECTO DE DESCONCENTRACIÓN

En enero de 1958 se presenta un proyecto de desconcentración de la SEP ante el X Consejo Nacional del SNTE, redactado por un grupo de distinguidos maestros, funcionarios de la SEP y miembros de la recientemente fundada Academia Mexicana de Educación.

Al paso de los años —decían— la SEP se ha convertido en

> ...una gigantesca sección de personal cuya burocracia aplasta la iniciativa de los propios funcionarios responsables e invalida la acción de los secretarios de Estado.[5]

Predominaban en la [Secretaría] "un cúmulo de oficinas jerárquicas, el desgaste entre las instituciones [y] la yuxtaposición de algunas" de ellas. Padecía también una "excesiva y rígida centralización" que dificultaba la participación del magisterio en la labor educativa.[6]

Era necesario, pues,

> ...reorganizar el sistema de modo que las partes no se anulen entre sí, sino que armonicen su trabajo, aumenten su eficacia y desarrollen su potencialidad creadora.[7]

La reorganización de la SEP se imponía —según esa Comisión— en dos aspectos fundamentales:

i) el establecimiento de un sistema de "planeación científica", que ejerciera un control sobre el conjunto sin suprimir la actuación individual y el desarrollo de la espontaneidad, y

ii) sustituir la subordinación de las instituciones locales al centro por relaciones de coordinación y cooperación entre ellas.

En suma: había que asegurar el control sobre el conjunto del sistema sin asfixiar sus partes institucionales, regionales e individuales, mediante una combinación de la planeación y un proceso de descentralización administrativa.[8]

[5] Rafael Ramírez, Celerino Cano, Luis Álvarez Barret y otros, *El problema educativo nacional*, Academia Mexicana de Educación, p. 20.
[6] *Ibidem*, pp. 20-21.
[7] *Idem*.
[8] *Ibidem*, p. 20.

Las direcciones de Educación Federal debían perder su carácter de "oficinas administrativas de la educación primaria" y hacer de sus titulares "representantes legítimos de la Secretaría en los estados [...] con facultades amplias para promover la planeación regional en todos sus grados".[9]

Debían cambiar también los procedimientos administrativos de la SEP, que hasta entonces se habían intentado agilizar mediante el aumento del personal administrativo, engrosado año con año por un gran número de maestros comisionados. Los trámites más lentos eran los relacionados con altas, bajas, licencias, pasajes, viáticos, sueldos, sobresueldos y órdenes de pago. En vez de aumentar el personal administrativo, se proponía la supresión de trámites. También se debía aclarar y definir la esfera de competencia de cada oficina y autoridad, con el fin de que no se presentaran casos como el de un inspector de zona que recibe una nota de demérito del director de Educación Federal y luego una laudatoria del director general.[10]

También urgían la adopción de "medidas revalorativas de la profesión magisterial" para contrarrestar el impacto de

> la crisis social que está dando paso a la desesperanza y al pesimismo, a la inconformidad y a la subestimación de su propia importancia, actitudes que señalan un peligro nacional.[11]

Hay un hecho curioso. Cuatro de los nueve miembros de la Comisión que propone la descentralización, habían sido dirigentes sindicales del magisterio en los años treinta y principios de los cuarenta. En esos años —como la mayoría de los dirigentes nacionales del magisterio de entonces y el propio Torres Bodet en su primera gestión— demandaron una centralización casi absoluta del sistema educativo nacional en todos sus niveles. A la vuelta de los años, habiendo dejado su militancia sindical, los encontramos proponiendo precisamente lo contrario, la descentralización —al igual que Torres Bodet en su segundo periodo.

[9] *Idem.*
[10] *Idem.*
[11] *Ibidem*, p. 22.

La centralización o federalización de la enseñanza fue hasta finales de los treinta la panacea para los dirigentes nacionales del magisterio, para el presidente Cárdenas y para el secretario Sánchez Pontón. La federalización, se decía, contribuiría a consolidar la reforma social y la unidad nacional, así como a mejorar y extender el sistema educativo nacional.

Veinte años después, el crecimiento centralizado del sistema educativo aparece como uno de los obstáculos más formidables para la preservación y el desarrollo educativo

Los ahora miembros de la Comisión Descentralizadora, cuando fueron dirigentes, demandaron la federalización imbuidos por la reforma social cardenista y por la necesidad de fortalecer las primeras endebles agrupaciones sindicales del magisterio.

En cambio a finales de los años cincuenta, los encontramos proponiendo la descentralización desde altos puestos de la SEP y la Academia, donde se refugiaron cuando abandonaron o fueron desplazados de la dirección sindical.

No se trata sólo de un cambio de trinchera. También la SEP había cambiado y cada vez eran más visibles los resultados negativos del centralismo educativo. A finales de los años cincuenta, el centralismo comenzaba a mostrar sus inconvenientes en casi todos los aspectos: el financiero, el administrativo, el político, el sindical y el educativo.

El Consejo Nacional del SNTE rechazó la propuesta de descentralización en 1959. No es de extrañar. La centralización educativa estuvo en el origen mismo del SNTE y, a la larga, terminó favoreciendo más al sindicato que al sistema educativo.

Ese mismo año, la Academia Mexicana de Educación (AME) insiste en el proyecto rechazado por el Consejo Nacional del SNTE. En un extenso documento, la Academia plantea la necesidad de construir

> ...un sistema cuya piedra angular sea la coordinación de esfuerzos y la unidad de propósitos, pero de ninguna manera la centralización. Nada hay más opuesto a una organización democrática y técnicamente concebida que una organización centralizada. En tanto que la centralización agiganta el aparato administrativo de tal manera que se convierte en fin y obstaculiza la movilidad del sistema, que se torna estático y torpe, la coordinación reclama un funcionamiento ágil y la

participación de todos los interesados en la marcha del sistema compartiendo esfuerzos y responsabilidades. La centralización se interesa por el control y gobierno absoluto sin atender a las diferencias; la coordinación opera sobre el conjunto respetando las modalidades y dando flexibilidad para atenderlas. La centralización descansa sobre una base burocrática; la coordinación es una organización técnica y democrática.

Además, la organización democrática del sistema supone el interés individual y colectivo en la obra de las instituciones y la participación adecuadamente coordinada de los distintos elementos humanos de acuerdo con sus posibilidades. Nadie puede interesarse en una labor con cuyos objetivos no está completamente identificado y en cuyas realizaciones no participa conscientemente.[12]

En otra parte del documento, la Academia afirma:

Hay una política anárquica en la aplicación y en la elaboración de los presupuestos educativos. [...] La anarquía económica se proyecta en la administración y en el manejo técnico del sistema educativo. Hay duplicidad en las funciones y competencia innecesaria de los servicios que imparten la Federación y las mismas entidades. Tal situación implica pérdidas de dinero, de tiempo y de esfuerzo; por lo demás, este problema no se resuelve con una centralización rígida, sino con una planeación adecuada, oportuna y coordinada de la educación que realiza el Estado en toda la República.

El abandono de la responsabilidad educativa por parte de algunas entidades del Estado es inadmisible; por ejemplo, el Gobierno del Distrito Federal, cuyos ingresos superan los presupuestos sumados de todos los Estados, apenas invierte un 2% en servicios educativos. La atención escolar y de otros géneros gravitan sobre la Secretaría de Educación Pública, a pesar de que se trata de la Ciudad de México que cuenta con enormes recursos. Esto se hace en detrimento del servicio, que se restringe, o se niega, a otras entidades seguramente más necesitadas. Aquí es oportuna la referencia a la población rural.[13]

[12] "La educación mexicana actual y su proyección hacia el futuro", documento programático aprobado por la Asamblea Nacional de la Academia Mexicana de la Educación en noviembre de 1958.

[13] *Idem.*

La desconcentración como respuesta a la rebelión magisterial del Distrito Federal (1958-1959)

El V Congreso del SNTE (noviembre de 1958) acordó la convocatoria de un Consejo Extraordinario para el mes de marzo de 1959, para decidir la restructuración de la Sección IX en tantas secciones como subdirecciones de primarias y jardines se establecieran en el Distrito Federal. Pero ese Consejo Extraordinario no se realizó porque la mayoría de las secciones consideraba que era improcedente hacerlo cuando la medida proyectada por la SEP no había llegado a consumarse.[14]

En 1960, la SEP consuma la división administrativa del Distrito Federal en cuatro direcciones generales, con sus respectivas jurisdicciones territoriales, pero la sección IX del SNTE permanece intacta, representando a todos los maestros de prescolar y primaria de la capital de la República.

El rechazo del SNTE a la descentralización

En los meses de octubre y noviembre de 1959 (en la víspera del anuncio o puesta en marcha del Plan de Once Años) se habló mucho en la prensa y en el medio magisterial de una reforma radical a la estructura de la SEP, que incluía la descentralización (o "desfederalización") de la enseñanza. Incluso, circuló un proyecto al respecto, redactado por la AME, que sería rechazado por un Consejo del SNTE realizado por esos días.

Durante varios días la prensa comentó un proyecto —atribuido a la SEP— para transferir la administración de la enseñanza a los municipios del país, reservándose la Secretaría el derecho a orientarla conforme a los principios del artículo 3o. constitucional.

El órgano oficial del SNTE (noviembre de 1959) intitula su principal editorial: "Peligro en puerta: ¡Desfederalización de la enseñanza!", en el cual se asienta:

[14] CEN, "Informe presentado por el... al XI Consejo Nacional del SNTE, el 1 de diciembre de 1959".

Aunque parece que todo no pasa de ser un simple "amarillismo" político, con vista a distraer la atención de los verdaderos problemas educativos —pues lo descabellado del propósito descalificaría, no digamos ya a un funcionario de primera línea, sino a cualquier segundón que quisiera dárselas de listo—, como la especie ha tomado cuerpo en los sectores interesados de la opinión pública, provocando la consiguiente alarma entre maestros y padres de familia.

Pensamos, con franqueza, que desfederalizar la enseñanza en los actuales momentos, equivaldría a crear un conflicto donde no lo hay. Cierto que el problema de la educación es uno de los más graves que afronta nuestro país; pero, desde luego, no es desmembrando —mejor dicho, destruyendo lo que hasta ahora ha dado mejores resultados— como puede llegarse a una solución satisfactoria.[15]

Y en seguida se preguntaba:

¿Es patriótico agitar al país, creándole conflictos como éste, en vez de buscar la unificación...?

¿Es lícito y, por tanto, válido, lanzar sobre el régimen la desconfianza y la zozobra del magisterio del país, sólo por el prurito de difundir especulaciones dañinas a nuestro crédito pedagógico y cultural, forjado al triunfo de la Revolución Mexicana?

¿Es sensato que, en lugar de atacar los problemas de fondo que sí afectan ostensiblemente la educación nacional —como son, entre otros, la intromisión del clero en las escuelas y la nula vigilancia en la aplicación general del Artículo Tercero de la Carta Magna— se den oportunidades a las clases tradicionalmente reaccionarias para envalentonarse, con peligro de crear un estado de anarquía en el sistema educativo?[16]

Con la amenaza de desfederalización de la enseñanza —insinuaba el editorial— se estaba haciendo el juego a los sinarquistas y al Partido Acción Nacional (PAN), lo que sería "traicionar al pueblo y al gobierno del presidente López Mateos". Las rectificaciones hechas en el pasado a algunas políticas del régimen —por ejemplo, en materia hacendaria y agraria— las realizaron "ensayistas [que]

[15] "Peligro en puerta: ¡Desfederalización de la enseñanza! (Editorial)", en *Magisterio*, SNTE, núm. 8, noviembre de 1959, pp. 7-8. *Magisterio* consideraba un contrasentido que se transfiriera el control de la enseñanza a los municipios cuando hacía unos cuantos meses un Congreso de Ayuntamientos había puesto de manifiesto la aguda penuria económica de los municipios del país.

[16] *Ibidem*, p. 9.

fingían, al menos, apoyarse en un pretexto para realizar sus desmanes y justificar sus desaciertos", pero

> ...quienes proyectan la actual desfederalización de la enseñanza piensan descaradamente —según se colige de las informaciones periodísticas— sólo en el más o menos descargo de labores administrativas, sin importarles la tranquilidad y el progreso de la República.[17]

El editorial de *Magisterio* terminaba con una advertencia:

> Bueno está que se sepa que los maestros mexicanos, respetuosos como son del programa del actual régimen, permanecerán alerta desde hoy, para impedir que la educación nacional vuelva al estado en que se hallaba hace no menos de cuarenta años, y que se opondrán con todas sus fuerzas y por los medios lícitos que la ley les concede, a que se hagan ensayos con la actividad más noble de la cual depende el porvenir de México, como es la educación del pueblo.[18]

El Plan de Once Años (aprobado en diciembre de 1959) contempla muy breve y vagamente una reforma administrativa, ya sin ningún rastro del proyecto descentralizador de la SEP. Se limita sólo a plantear la necesidad de crear una oficina especial que se encargue de evaluar la ejecución del Plan.

Finalmente en octubre de 1960 se aclara la suerte de la estructura administrativa de la SEP. Por acuerdo presidencial se restructuran los órganos administrativos que tenían bajo su control la enseñanza primaria en el Distrito Federal y el resto de la República. La Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios se dividió en dos direcciones del mismo rango, una para las escuelas del calendario "A" y otra para las del "B".

La Dirección General de Enseñanza Primaria del Distrito Federal se dividió en cuatro direcciones generales del mismo rango. Las seis nuevas direcciones generales dependerían del Departamento de Supervisión y de la Coordinación General de Educación Preescolar y Primaria.[19]

[17] *Idem.*

[18] *Ibidem*, p. 10.

[19] *Magisterio*, SNTE, núm. 20, diciembre de 1960/enero de 1961, p. 49. Se preveía que cada una de las direcciones generales del Distrito Federal contaría, por lo menos, con los jefes de sector, auxiliares inmediatos al director, una oficina de

Además, el acuerdo presidencial precisa y aumenta las atribuciones de la Coordinación General de Educación Preescolar y Primaria de la República, creada desde antes de que entrara en vigor el Plan de Once Años:[20]

> ...coordinará los servicios docentes y administrativos, mantendrá el control técnico indispensable y se encargará de supervisar las medidas adoptadas, a fin de ejecutar el plan nacional para la extensión y mejoramiento de la enseñanza primaria.[21]

Bajo la dependencia de la Coordinación General, se establece una oficina de supervisión general de educación primaria que agruparía a "los supervisores designados para la mejor ejecución del Plan", y tres departamentos técnicos de educación preescolar y primaria, que se integrarán con las oficinas técnicas ya existentes en las antiguas direcciones de Educación Preescolar, de Enseñanza Primaria en la República y de Enseñanza Primaria en el Distrito Federal.[22]

El órgano oficial del SNTE afirma en un editorial que los cambios administrativos efectuados en la SEP no eran descentralizadores; pero insistía en que

> ...hay que evitar que se siga llamando a esta reforma "descentralización administrativa", porque no hay ninguna descentralización, ya que las nuevas direcciones [...] seguirán dependiendo en todo de su centro que es la SEP, a través del coordinador de enseñanza preescolar y primaria. En el fondo no se ha hecho otra cosa que multiplicar el

---

orientación educativa, otra de trámite administrativo con secciones de personal, estadística, etc., otra de escuelas particulares incorporadas; una más de pensiones y jubilaciones; otra de pago de sueldos dependiente de la Secretaría de Hacienda, y dos unidades móviles para reparaciones de emergencia.

[20] Mario Aguilera Dorantes fue ratificado como titular de esta Coordinación. Se habían creado, además, otras coordinaciones generales, como la de Segunda Enseñanza y Enseñanza Normal, cuyo titular era Ramón García Ruiz, y la de Asuntos Jurídicos, a cargo del licenciado Octavio Hernández. La creación de las coordinaciones generales se justificaba por el tamaño alcanzado por la SEP y se decía que los coordinadores eran "funcionarios superiores dentro de las jerarquías que existen en esa Secretaría".

[21] *Diario Oficial de la Federación*, 26 de octubre de 1960.

[22] *Idem.*

número de comisionarios y disminuir las extensas jurisdicciones de antes, para lograr un mejor servicio.[23]

Nadie había reparado seriamente —agrega el editorialista— en "la carga de una maquinaria burocrática de lo más pesada", a pesar de que todos la soportaban. En una sola Dirección recaía la dependencia de todos los maestros primarios foráneos de la SEP, que para entonces ya sumaban alrededor de 65 mil maestros. Lo mismo ocurría con los del Distrito Federal, donde el número de maestros dependientes de una oficina que no se había modificado sustancialmente, había pasado de 1 866 en 1921 a 17 000 en 1961, sin que se hubiera modificado en forma considerable la estructura administrativa correspondiente.[24]

En el siguiente número, *Magisterio* vuelve sobre la reforma administrativa de la SEP. Se había restructurado el "anacrónico" sistema federal de educación primaria para adaptarlo a la nueva realidad del país, marcada por el crecimiento demográfico, el mayor interés social por la educación, la reorientación técnico-pedagógica de la educación, la ejecución del Plan de Once Años y la atención de los asuntos administrativos de un personal cada vez más numeroso.[25]

SEGUNDO PROYECTO DE DESCONCENTRACIÓN

En su Informe de Gobierno de 1968, el presidente Gustavo Díaz Ordaz planteó la urgente necesidad de hacer una reforma educativa para resolver a fondo los problemas educativos del país, en los que veía el origen de la rebelión estudiantil en curso.

Atendiendo al llamamiento presidencial, la VIII Asamblea Plenaria del CNTE (a finales de julio de 1969) abordó y emitió conclusiones sobre todos los aspectos, niveles y modalidades del sistema educativo.

[23] S.O.H., "Restructuración de la educación primaria en México (Editorial)", *Magisterio*, SNTE, núm. 20, diciembre de 1960/enero de 1961, p. 49.

[24] *Idem*.

[25] "Importancia de la reforma educativa para la enseñanza primaria (Editorial)", en *Magisterio*, SNTE, núm. 21, febrero de 1961, p. 7.

Nueve meses después, en la ceremonia del Día del Maestro de 1970, el secretario de Educación Pública destaca las siguientes conclusiones de la VIII Asamblea Plenaria, que según sus propias palabras eran "las de ingencia sobresaliente":

a) descentralización progresiva del sistema, para cumplir el designio presidencial de "hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz"; requerimiento acentuado al tratarse de la educación, cuyo acelerado crecimiento constituye un grave problema;

b) creación, a nivel de consultoría y servicio, de un organismo permanente de planteamiento integral educativo que, comprendiendo los niveles superiores, concilie la soberanía de las entidades y la autonomía de las instituciones, ajuste la organización del sistema, los planes, medios y métodos de la educación, conforme al proceso de la sociedad contemporánea;

c) reorganización del servicio de supervisión, cuyos puestos deben ser de confianza y quienes los ocupen residan en su circunscripción; su encargo será de tiempo completo e incompatible con cualquiera otra tarea docente o administrativa; es problema medular de la reforma;

d) revisión de las disposiciones escalafonarias para su mejor cumplimiento y para que sean justamente reconocidas la preparación, eficacia y méritos profesionales del personal.[26]

En las propias resoluciones del Consejo Nacional Técnico de la Educación se recuerda el siguiente fragmento del informe presidencial de 1968:

> Existen graves dificultades técnicas que no serán insuperables; barreras legales, que está en nuestra mano modificar convenientemente sin necesidad de alterar la esencia de nuestra estructura constitucional; intereses que resultarán perjudicados, pero que no nos detendrán en el propósito de modernizar el sistema administrativo del país, imperativo de la etapa actual de nuestro desarrollo.

[26] Agustín Yáñez, "Discurso del secretario de Educación Pública... el Día del Maestro de 1970".

Un documento oficial de la SEP, publicado en la víspera de la VIII Asamblea Nacional del CNTE, trasluce la resistencia sindical hacia algunas de las reformas.

> ...los maestros en ejercicio, con derechos adquiridos y obligaciones definidas, libremente aceptadas, inherentes a todo cargo: saber servir; acentuados, en el caso, por la responsabilidad suma del educador: soldado incondicional de la patria, vigilante de las contingencias a resolver.[27]

En la hora actual —apuntaba la SEP— los maestros debían: *i*) "esforzar el espíritu de comprensión de las realidades modernas" para responder mejor a los retos educativos y al imperativo de una más frecuente comunicación con los miembros de la comunidad donde trabajan; *ii*) "fortalecer [su] autoridad moral [...], ante todo por obra de ellos [los maestros] mismos"; *iii*) actualizarse profesionalmente "para no quedar a la zaga o en descubierto ante los conocimientos que tienen amplia difusión, al alcance popular, por los métodos publicitarios contemporáneos"; *iv*) traducir su capacitación profesional en "claridad y agilidad mentales que [le] permitan [...] distinguir los puntos esenciales, preferentes, de los programas, y asignarles en la enseñanza debida proporción ante los secundarios e informativos, eliminando conocimientos obsoletos, farragosos", y *vi*) "entender y practicar el exacto sentido de la formación cívica, que [ha] de crear y desarrollar el activo sentido de responsabilidad y solidaridad, el concierto entre derechos y deberes, la incondicional adhesión al orden jurídico que hace posible la existencia y consistencia de la República".[28]

Se trata —continúa la SEP— de "aliviar la voluntad de servicio [...]. Antes que leyes y disposiciones administrativas, la reforma de la educación requiere convicción y adhesión resueltas del magisterio, individual y gremialmente". La SEP ofrece seguir cumpliendo las obligaciones que le corresponden pero advierte que no habrá reforma educativa alguna si a ella "no se suma, con íntegra decisión, el apoyo sindical".

[27] SEP/CNTE, "Documento publicado en la víspera de la VIII Asamblea Nacional Plenaria del CNTE (julio-agosto de 1969)".
[28] *Idem*.

En Saltillo lo insinuamos hace pocos días; ahora lo exponemos con mayor amplitud, partiendo del invariable respeto que profesamos y demostramos hacia la autonomía del SNTE; pero asistidos por el carácter de antiguos militantes de la organización y por la responsabilidad con que nos hallamos investidos, desde cuyo sitio abarcamos el panorama de fuerzas favorables y desfavorables a la reforma educativa.

Dicho de modo más directo: la reforma educativa necesita, en absoluto, el resuelto concurso de nuestro Sindicato...

Sin perjuicio de atender derechos y acrecentamientos económicos de sus agremiados, que no debe ser, por lo demás, motivación exclusiva de su actividad, nuestro Sindicato [...] está llamado a adaptar con equilibro, su atención, su acción, en favor de las reformas que la nación espera para igualar el rendimiento educativo con las exigencias de la época, conforme al plan que libremente determinará y al cual pueden servir algunas aportaciones recomendables.[29]

La SEP esperaba del SNTE también

...una tenaz labor de orientación que difunda la necesidad, los principios, medios y fines de la reforma educativa; que insista en la actualización pedagógica del magisterio activo, en su función moral y cívica, en el cumplimiento puntual de su alto ministerio, sin cortapisas o pretextos.[30]

Con respecto al sistema escalafonario:

Compartimos y nos hemos empeñado en la defensa de los derechos escalafonarios y en el mejoramiento de su sistema; pero juzgamos que los grados de promoción aparejan grados ascendentes de responsabilidad y, en el caso, de colaboración a la reforma educativa.

El orden de la enseñanza que nos rige hace recaer el papel decisivo en los inspectores escolares. Constantemente lo hemos ponderado: son los nervios de la educación, en el doble sentido de mover y de trasmitir pensamientos, emociones, decisiones; colocados entre las autoridades y la base magisterial, su función es la de interpretar las orientaciones encaminadas al mejoramiento del servicio y vigilar su cumplimiento.[31]

[29] *Idem.*
[30] *Idem.*
[31] *Idem.*

Finalmente, la SEP pedía la colaboración del SNTE para lograr un mayor arraigo de los maestros y los inspectores en las comunidades y en las zonas donde trabajaban, pues iban en aumento las quejas de ausentismo y otras irregularidades.

> ...cada día crece la exigencia popular por la mayor constancia y eficacia del servicio educativo. Esas exigencias indican el avance de la conciencia y la severidad del juicio público respecto a la importancia y necesidad de la educación; prueban también el dinamismo social a que ha llegado el país.[32]

Con reticencia el SNTE hace suyo el proyecto

La Segunda Conferencia Nacional de Educación del SNTE, reunida en Oaxtepec, en octubre de 1970, aprueba entre sus resoluciones un extenso capítulo dedicado a la reforma administrativa de la Secretaría de Educación:[33]

TEMA 5

Restructuración orgánica de la Secretaría de Educación Pública y descentralización del aparato estatal administrativo

I Es urgente e inaplazable:

a) La restructuración orgánica de la Secretaría de Educación Pública a fin de que cuente con las dependencias necesarias para que pueda cumplir eficazmente con las funciones que tiene encomendadas...

b) La descentralización administrativa mediante la coordinación total de todos los servicios educativos en cada entidad federativa.

II A fin de realizar la restructuración y descentralización mencionada, solicítese ante el Ejecutivo Federal dicte acuerdo a la Secretaría de

[32] *Idem.*

[33] SNTE, *Conclusiones de la II Conferencia Nacional de Educación del SNTE, Oaxtepec, Morelos, octubre de 1970.* La comisión responsable de la elaboración de la memoria y las conclusiones de esta Conferencia estuvo integrada por el secretario general del SNTE, Félix Vallejo Martínez, dos ex secretarios generales, Gaudencio Peraza y Enrique W. Sánchez, y los profesores Ignacio Cedillo y Mario Santos del Prado.

Educación Pública, con copia para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizando a la primera para que incluya en su presupuesto del próximo año:

a) La creación de cuatro Subsecretarías...

b) La creación de Direcciones Generales de Servicios coordinados en cada entidad federativa conforme a la siguiente estructura general:

Dirección General
Subdirección General
Subdirección Escolar
Subdirección Técnica
Subdirección Administrativa
Subdirección de Educación Extraescolar y de Cultura
Consejo Estatal Técnico de la Educación

c) La creación de la Supervisión General de los Servicios Coordinados de Educación, dependiente de la Subsecretaría General.

V Coordinación financiera como primer paso para conseguir la operación unificada de los servicios educativos en las entidades federativas.

VI Coordinación funcional entre todas y cada una de las dependencias de la Secretaría de Educación Pública a nivel nacional y estatal, para alcanzar un elevado grado de comunicación entre directivos y personal, fortaleciendo el espíritu de equipo de trabajo, así como el respeto a las conquistas y derechos sindicales.

VII Participación de los trabajadores de la educación en cualquier intento de reorganización de la Secretaría de Educación Pública.

Como vemos, el SNTE recoge, redefine y, a la vez, se cubre de la política de descentralización de la SEP. En una versión que no afectaba sustantivamente su poderío, el SNTE apoya la descentralización (en realidad desconcentración) de la Secretaría de Educación.

Sin embargo, el SNTE rechaza el proyecto de redefinir los puestos de director de Educación y de Supervisor Federal, convirtiéndolos en puestos de confianza y no de base y escalafonados —o sea sindicalizados— como lo son hasta nuestros días. El rechazo no fue explícito, sino implícito y adoptó dos formas: la omisión del asunto y la inclusión de algunas resoluciones que tácitamente lo descartan:

VIII Se exhorta a los Supervisores Escolares para que, tomando en consideración que son empleados de base y miembros del SNTE, se conviertan en asesores y portavoces de los maestros, planteando ante las

autoridades las iniciativas y sugerencias de los mismos, que tiendan al mejoramiento del servicio.

IX Que se autorice a los Supervisores Escolares de los Estados y Territorios para tramitar la comisión de un maestro como Secretario, para que lo auxilie en su labor técnica y administrativa.[34]

X Se recomienda la creación del servicio de Supervisores Generales de Sector en la rama de primaria para toda la República Mexicana tal como existen en el Distrito Federal.

La Conferencia del SNTE resuelve además solicitar la creación de plazas de supervisores y que se les dote de oficinas, carros y el beneficio de la Ley de Estímulos y Recompensas.

Testimonios sobre el fracaso del segundo proyecto de desconcentración

A mediados de 1970 José Santos Valdés —un prestigiado profesor de la vieja guardia— se refirió al "fraude institucionalizado" de la escuela primaria. Abundan —decía— las faltas y suspensiones de labores injustificadas y la comercialización de las promociones escalafonarias, a tal grado que los maestros de banquillo estaban firmemente convencidos de que los ascensos no se ganan con trabajo ni con una conducta profesional ejemplar. En la vida sindical era frecuente la compraventa de plazas, interinatos, cambios, permisos, etc., y hasta el escamoteo de los préstamos a corto plazo o de los seguros de vida de los maestros muertos.

Había quienes afirmaban que la decadencia de la escuela primaria mexicana había sido decretada junto con la ley que reglamentó la inamovilidad del magisterio federal, pero —según Santos Valdés— el origen de la decadencia se hallaba en el hecho de haber considerado como empleados de base, sindicalizados, a los directores de escuelas primaria y normal y de educación federal, y a los supervisores escolares de todos los niveles. Por eso, como lo había hecho la Academia Mexicana de Educación, Santos Valdés proponía que los titulares de esos cargos pasaran a ser empleados de confianza de la Secretaría.[35]

[34] *Idem.*
[35] José Santos Valdés, entrevista de Mario Gill, 1970.

"Soplaban aires de reforma en el sector educativo", pero no pasó nada: la estructura administrativa de la Secretaría se mantuvo prácticamente intacta. Un distinguido profesor (entonces director general de Enseñanza Primaria en el Distrito Federal y en el siguiente sexenio oficial mayor de la SEP) explica en forma de interrogantes el fracaso de la planeación y de la reforma educativa en el sexenio de 1964-1970:

> ¿Faltó decisión para aplicar las conclusiones?
> ¿La VIII Asamblea del CNTE se organizó únicamente para aplacar las angustias presidenciales y la incertidumbre popular?
> ¿Las conclusiones de la Asamblea no dieron respuesta clara a las ideas que planteó el presidente en su IV Informe de Gobierno?
> ¿Se pensó que las resoluciones obtenidas no serían aplicadas por los maestros en las aulas, en razón de que las comisiones de la Asamblea estuvieron integradas por funcionarios y técnicos de la Secretaría de Educación, y de que los trabajos puestos a discusión tenían previamente elaboradas las conclusiones?
> ¿Se debería a falta de presupuesto para la aplicación de la reforma?[36]

El segundo intento de descentralización educativa también había quedado en proyecto. A ello contribuyeron muchos factores. El más importante fue quizá el agotamiento del tiempo sexenal.

Al fracaso del proyecto descentralizador contribuyó también la resistencia sindical o el diagnóstico sobre las consecuencias políticas de la descentralización y, sobre todo, de la recuperación de los directores y supervisores por la Secretaría de Educación. Así lo revela un diálogo sostenido entre el presidente Gustavo Díaz Ordaz y el subsecretario de Educación Pública, Federico Berrueto Ramón, en 1969. Refiriéndose a la pérdida del control de la SEP sobre el personal docente, en beneficio de la influencia sindical y del desorden e incumplimiento de los maestros, Berrueto Ramón recuerda en sus *Memorias*:

> Tan penosa era aquella situación que algún día en que por ausencia del Ministro debía yo desahogar el acuerdo presidencial, el señor licenciado Díaz Ordaz me preguntaba sobre si era conveniente buscar los medios para que el Sindicato no peleara cuando justificadamente aplicáramos una sanción y que nos dejara libertad para operar los ascensos.

[36] Antonio Barbosa Heldt, *Cien Años de Educación en México*, Pax-Mex, 1978, p. 307.

"Esto no es posible —le dije— porque se desintegraría la cohesión sindical; que viera cómo los directores de escuelas se apoyaban en los maestros, cómo los inspectores se apoyaban en los directores y cómo los directores de educación necesitaban del respaldo de los inspectores". Le relaté con detalles la situación del servicio educativo, con esta advertencia: "abundan los maestros buenos y los inspectores capaces, responsables y laboriosos, pero se los está comiendo la indolencia de los más. Si quiere, le entramos, pero recuerde lo que le ocurrió a don Jaime".

Nuevamente recordé a mi muy querido maestro don Rafael Ramírez, que depositaba toda su esperanza en los supervisores escolares, como oficialidad experta para librar con éxito la permanente batalla de la educación; teníamos muchos directores y muchos inspectores profesionalmente capaces, pero a muchos se les había ablandado el carácter y con desganada actitud se movían indiferentes por los caminos del sometimiento a los designios, no de los mejores, sino de los peores, que aprovechan la irresolución y la apatía de muchos otros. Y pensaba yo, los maestros mexicanos son buenos, muy buenos, pero no sé quién los está desertando del deber.

Yo cambiaba impresiones con maestros tan capaces como Mario Aguilera, Ramón Bonfil, Luis Álvarez Barret, Celerino Cano, Lucas Ortiz y otros más también educadores de primera línea; todos convenían en que yo no exageraba sobre lo que estaba ocurriendo, pero yo mismo, al igual que ellos, no me sentía con la fuerza necesaria para enderezar aquella nave azotada por las peores tormentas.

Vivíamos una perturbadora realidad educativa y lo cierto era que esa realidad, parecía anestesiarnos, parecía robarnos energías, parecía volvernos insensibles y esto era grave... demasiado grave, por poco que fuera lo que pudiéramos hacer, debíamos hacerlo.

En suma, yo pensaba que los mejores maestros se reunieran en la Secretaría para formular planes sobre el aspecto formativo de la educación, en el Jardín de Niños, en la Escuela Primaria, en la Educación Media, en la Enseñanza Técnica, en las Normales y, en cuanto fuera posible, en las mismas carreras profesionales.

Pero también sentía que me veían con ojos azorados algunos compañeros como diciendo ¿y a este desclavado de dónde lo sacaron y qué anda haciendo aquí?

Cierto que sentía de cerca la solidaridad en lo sustancial de parte de Mario, de Bonfil, de Álvarez Barret, de Lucas Ortiz y de muchos otros maestros, todos de mayor calidad que la mía, pero me estaba dando cuenta de que la empresa era superior a nuestras fuerzas y de que estábamos solos ante el destino de la educación.[37]

[37] Federico Berrueto Ramón (subsecretario de la SEP, 1964-1970), *Memorias*, Saltillo, 1984, p. 380.

IX. DE LA DESCONCENTRACIÓN A LA FEDERALIZACIÓN DESCENTRALIZADORA (1970-1995)

La primera desconcentración

A principios de los setenta se diseñó un nuevo proyecto de desconcentración en la SEP y se dieron los primeros pasos para su implantación en agosto de 1973.[1] La SEP puso en marcha un programa de desconcentración mediante la creación de nueve Unidades de Servicios Descentralizados (Usedes) y treinta Subunidades de Servicios Descentralizados (Subsedes). Las Usedes eran unidades administrativas con jurisdicción en cada una de las nueve regiones en las que se dividió el país para ese fin. Las Subsedes dependían directamente de las Usedes y se establecieron en las capitales y ciudades más importantes de los estados comprendidos en cada región.

Las Usedes tenían como tarea principal llevar los trámites tanto de las incidencias del personal de la región, como los escalafonarios, así también se encargaban de realizar las actividades propias de los sistemas de información y estadística.[2]

[1] El proyecto contemplaba los siguientes puntos: "I. La implantación gradual de un sistema descentralizado, cuyo objetivo en su primera etapa consiste en agilizar los trámites rutinarios y lograr la toma oportuna de decisiones en los distintos niveles de la dirección de los servicios educativos de la SEP. II. La coordinación funcional dentro de cada entidad federativa o por regiones del sistema educativo federal, estatales y autónomas de educación superior. III. El mejoramiento de los sistemas de control de inversiones educativas, control presupuestal del gasto corriente, control de adquisiciones de equipo y mobiliario y de la prestación de servicios sociales." (Germán Monroy, "La desconcentración educativa (1974)", en Jeanne Siwek-Pouydesseau y otros, *Desconcentración administrativa*, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p. 423.)

[2] A las Usedes les fueron transferidas algunas facultades de la Dirección General de Personal, así como la captación de información que realizaba la Dirección General de Planeación Educativa; luego se les otorgaron otras de las facultades

Resalta el hecho de que a las unidades y subunidades se les transfiriesen facultades de varias dependencias de las oficinas centrales pero no de aquellas en las que se concentraba la mayoría de los empleados y maestros de la Secretaría, a saber: la Dirección General de Educación Primaria en los Estados. Por lo tanto, se mantuvo prácticamente intacta la línea de autoridad de mayor relevancia por su cobertura nacional, por lo numeroso de su personal y por el efecto que hubiese tenido su reforma en la estructura general de la SEP y en la vida interna del SNTE. En fin, los supervisores y directores de educación federal permanecieron como las máximas autoridades educativas federales en los estados, sin modificar su relación tradicional con los órganos centrales de la SEP.[3]

La preservación de la estructura básica de la SEP puede ser agregada al catálogo de los proyectos desconcentradores despuntados en su desarrollo; pero en esos años no fue tanto el resultado de la resistencia u oposición sindical como el interés del gobierno en fortalecer al nuevo grupo dominante del sindicato.[4]

Entre la desconcentración y la descentralización

Entre la SEP y el SNTE no hubo divergencias mayores mientras la política educativa consistió principalmente en crecer, lo que para la Secretaría significaba dejar obra, y para el Sindicato aumentar aceleradamente su membresía y por tanto su poder a lo largo y ancho del país. La política expansiva del sistema educativo, como vimos, significaba para los maestros mayores oportunidades de empleo y de movilidad y, para la dirigencia sindical, una mayor

---

de las direcciones General de Auditoría e Inspección Administrativa, Educación Tecnológica Industrial, Educación Tecnológica Agropecuaria y la Dirección General de Educación Media y la Oficialía Mayor. En 1974, también la Comisión Nacional Mixta de Escalafón autorizó que las Usedes y Subsedes Se encargaran de difundir los servicios escalafonarios, distribuir los boletines para concurso y recibir la documentación con valor escalafonario.

[3] Noel MacGinn, Susan Street *et al.*, *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México*, Fundación Javier Barros Sierra, A.C., 1983.

[4] Alberto Arnaut, *La evolución de los grupos dominantes en el SNTE*, CIDE, 1992.

disponibilidad de recursos y premios (plazas, cambios de adscripción y ascensos escalafonarios) que ofrecer a sus dirigidos.

Los problemas para la SEP y el SNTE, y entre ambos, surgieron no sólo por el agotamiento de la política de expansión centralizada (especialmente intensa en la década de los sesenta), sino también por las características de la política que lo sustituye en la década de los setenta, que pondrá un mayor énfasis en la reforma cualitativa del sistema.

Este cambio aparece más nítido a partir del gobierno del presidente López Portillo (1976-1982), que plantea como uno de los objetivos prioritarios de su política educativa el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, mediante la reforma de dos aspectos cruciales: el sistema de formación de maestros (la transformación de la enseñanza normal y la creación de la Universidad Pedagógica) y el sistema de control y evaluación del trabajo docente (la desconcentración administrativa de la SEP).

La nueva orientación de la política educativa afectaba simultáneamente dos de las dimensiones en las que había enraizado el poderío del SNTE: el sistema de formación de maestros y el control técnico y administrativo del magisterio en servicio. Por ello, a partir de ese sexenio, la relación entre la SEP y el SNTE adquirió un tinte muy fuerte de disputa por el control de los maestros y los mandos medios de la Secretaría.

En 1978 el gobierno federal emprendió primero la desconcentración y después la descentralización de la educación básica y normal. De ese modo se pretendía infundir al sistema una mayor flexibilidad para mejorar la calidad de la enseñanza, mediante el establecimiento de un vínculo más estrecho entre los directivos y planificadores educativos, la escuela y los destinatarios de la educación, así como una mejor comunicación entre las diversas áreas y niveles de la estructura de la SEP.[5]

"Volver al espíritu de la Constitución de 1917", fue la frase medular del anuncio de la descentralización educativa, hecho por el presidente Miguel de la Madrid, el 1 de diciembre de 1982. Eso

[5] Juan Prawda, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, Grijalbo, 1985.

significaba literalmente transferir la responsabilidad absoluta de la educación básica y normal federal a los gobiernos locales. Ya no se trataba sólo de desconcentrar, ni de descentralizar sólo en términos administrativos, sino de la descentralización constitucional y política de la educación básica y normal, del gobierno federal (la SEP) a los gobiernos de los estados y municipios.

La descentralización educativa propuesta por el presidente De la Madrid se distinguió de la promovida por el gobierno anterior en dos aspectos fundamentales: *i*) se trataba de una política más radical: más allá de la desconcentración y de la descentralización interna de la SEP, se proponía transferir la educación básica y normal a los gobiernos locales y, *ii*) una táctica distinta en su ejecución: la desconcentración lopezportillista comenzó por ser un hecho —primero se designaron los delegados y luego se definieron las funciones, organigramas y programas de las delegaciones—; en cambio, la descentralización delamadridiana primero fue un proyecto público. Aquélla se hizo y ésta se dijo. Aquélla se emprendió y el Sindicato intentó detenerla; ésta se anunció y el Sindicato y algunos gobiernos locales le quitaron su filo radical y la entramparon en varios de sus aspectos.

La progresiva moderación de la promesa descentralizadora obedeció a la oposición del Sindicato y a la falta de cooperación (otra de las formas del rechazo) de varios de los gobiernos locales.

Para el Sindicato, la descentralización significaba una amenaza a su existencia como tal. Con ella corría el riesgo de transformarse más o menos rápido en una confederación o en múltiples sindicatos estatales con cada vez menos vínculos entre sí. La descentralización también significaba una amenaza para la dirección nacional del sindicato y, en especial, para su grupo hegemónico, que basaba su control de la vida sindical, en parte, en una estructura sindical y un esquema de negociación centralizados.

La oposición sindical a la descentralización fue más efectiva de lo que se esperaba debido a uno de los efectos no buscados por el anuncio presidencial: el de unificar la dirigencia de los distintos niveles del SNTE contra una amenaza común a la integridad del Sindicato. En la defensa de la integridad del sindicato coincidieron, no sólo los dirigentes vanguardistas e institucionales, sino también la mayoría de los grupos disidentes del sindicato, agru-

pados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).[6]

Por otra parte, para varios de los gobernadores la descentralización significaba, quizá, la transferencia de nuevas y graves responsabilidades políticas, laborales, administrativas y, eventualmente económicas, sin que éstas se vieran acompañadas de recursos políticos y económicos para afrontarlas. O tal vez percibían que se trataba de poner en sus manos un cúmulo de responsabilidades que no les significaban ninguna ventaja visible inmediata.[7]

La política descentralizadora se moderó aún más a partir de 1985. A ello contribuyeron fundamentalmente dos hechos: la muerte del secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heroles y la designación de Miguel González Avelar para sucederlo en el cargo. Como siempre ocurre, el cambio de titular produjo un reacomodo en algunos de los cuadros superiores e intermedios de la SEP que, a su vez, trajo consigo un desajuste en la coordinación de las acciones de las autoridades educativas y, como contraparte, el fortalecimiento de la posición sindical frente a los funcionarios superiores de la Secretaría.

El SNTE mejoró su posición política frente a la SEP debido también al estilo personal del nuevo secretario del ramo. El secretario Reyes Heroles, aunque sabía ceder en su oportunidad, tenía un estilo mucho más activo y enérgico en su relación con los dirigentes sindicales. En cambio, González Avelar, mucho más cauto y conciliador, desde el comienzo se mostró dispuesto a mejorar la relación entre la SEP y el SNTE, aunque para ello tuviera que congelar los principales frentes de la política educativa del sexenio. Los dirigentes sindicales se percataron del cambio y así lo expresaron: González Avelar —dijeron— restableció la cordialidad entre la SEP y el SNTE e inició una etapa de mayor respeto entre ambos organismos.

Lo más notable de la política desconcentradora de López Portillo fue, quizás, el modo sorpresivo como se ejecutó. Entonces el sindicato no pudo intervenir hasta después de que ésta se había

[6] Alberto Arnaut, *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, CIDE, 1991.

[7] Yolanda de los Reyes, "Descentralización de la educación", en Blanca Torres (coord.), *Descentralización y democracia en México, El Colegio de México, 1986.*

iniciado. Sin embargo, fue una política que afectó casi exclusivamente a actores internos de la SEP y principalmente a la Dirección Nacional y a las secciones federales y únicas foráneas del SNTE.

El proyecto descentralizador de Miguel de la Madrid, en cambio, afectaba no sólo a los actores internos de la SEP, sino también a algunos ajenos a la educación federal, como los gobernadores, las secciones estatales del SNTE, los sindicatos estatales de maestros y las federaciones de trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos.

La política de descentralización de Miguel de la Madrid era, pues, más radical y encerraba una complejidad y un grado de dificultad mayor que la desconcentración que la precedió. De entrada, no se podía realizar con base en la misma estrategia que la desconcentración; no se podía haber hecho de un modo sorpresivo, puesto que había que poner de acuerdo a los gobernadores, quienes iban a recibir la nueva responsabilidad; tampoco hubiera podido efectuarse —como la desconcentración— mediante la expedición de una serie de acuerdos y reglamentos de la exclusiva competencia del gobierno federal. La descentralización suponía la firma de convenios y la expedición de una serie de disposiciones legislativas y administrativas que no competían exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal.

Pero la moderación de la política descentralizadora no fue resultado sólo de su mayor complejidad, ni del cambio de titular en la SEP. El freno de la descentralización también fue el resultado de factores que rebasan el ámbito de la relación entre la SEP, el SNTE y los gobiernos de los estados; se refieren a la inserción del sindicato en el sistema político mexicano, específicamente en el PRI.[8]

[8] Además de representar los intereses laborales y profesionales de los maestros, el SNTE es una de las organizaciones más poderosas del PRI. El SNTE representa más de la mitad de la membresía de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, uno de los pilares de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, a su vez uno de los tres sectores del PRI. Los maestros cumplen funciones políticas de muy diversa naturaleza: la que cumplen como tales, como maestros, en la difusión de los valores cívicos fundamentales de los mexicanos, así como funciones políticas mucho más concretas, a saber: funcionarios electorales y promotores del voto en favor de los candidatos del PRI. En la coyuntura que nos ocupa, los maestros fueron llamados a cumplir estas funciones en una serie de elecciones locales —Chihuahua, Guerrero— y después en las elecciones federales de 1988.

La promesa delamadridiana no se cumplió en su parte medular: la transferencia a los gobiernos locales de la responsabilidad laboral, administrativa y técnica de la educación básica y normal, pues los maestros federales en los estados siguieron dependiendo en todos esos aspectos del gobierno federal.

No obstante, la descentralización fue más allá que la desconcentración. Por ejemplo, la descentralización generó mejores condiciones para la intervención de los gobiernos de los estados y los ayuntamientos en la dirección y supervisión de la educación federal en sus respectivas jurisdicciones. La descentralización avanzó —para decirlo en palabras de Jesús Reyes Heroles— como un proceso que no se cumple en un solo acto.

Descentralización inconclusa

La desconcentración de la SEP empezó a ejecutarse sorpresiva y decididamente a partir de 1978. Se establecieron delegaciones generales de dicha Secretaría en cada una de las entidades federativas, las cuales se superpusieron a las oficinas tradicionales que existían en los estados: directores de educación federal, inspectores de zona y directores de escuela. Los delegados fueron designados y dependían directamente del secretario del ramo; la mayoría de ellos eran personas ajenas al SNTE: ex gerentes del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), maestros normalistas prestigiados y políticos profesionales.[9]

Al principio, de 1978 a 1982, la desconcentración permitió al secretario de Educación Pública penetrar ámbitos institucionales y regionales que le habían sido enajenados por la burocracia tradicional de la Secretaría, por el Sindicato o por ambos. Fue entonces cuando la desconcentración reportó un fortalecimiento significativo de la autoridad del secretario de Educación sobre un sistema educativo federal foráneo que se hallaba bajo el control del SNTE. Pero casi al mismo tiempo se comenzó un proceso inverso: la pérdida de influencia del secretario de Educación sobre las delega-

[9] Juan Prawda, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, Grijalbo, 1985. Susan Street, *Organized Teachers as Policymakers: Domination and Opossition in Mexican Public Education*, Graduate School of Education of Harvard University, 1988.

ciones en los estados. Esto ocurrió primero por la resistencia y oposición sindical a las nuevas delegaciones y se expresó en una altísima tasa de rotación de los titulares de éstas. Luego, las propias delegaciones comenzaron a adquirir una dinámica propia: sus cuerpos directivos tenían que afrontar con sus propios medios la solución de innumerables asuntos y problemas imprevistos en el programa descentralizador; entre ellos, el de la estabilización de su relación con las autoridades locales y las dirigencias seccionales de cada estado.[10] Finalmente la Secretaría comienza a ceder delegaciones al SNTE desde finales de la gestión del secretario Fernando Solana, sobre todo durante la correspondiente a Miguel González Avelar. Al término del sexenio 1982-1988 se estimaba que aproximadamente 40% de las delegaciones (ahora bajo distintos nombres) se encontraban en manos de personal del sindicato.

La desconcentración administrativa de 1978 a 1988 tuvo un desarrollo desigual en el conjunto de las entidades federativas del país y quedó sin concluir aun en las entidades con mayores avances. El carácter inconcluso se debió principalmente a que no fueron afectados algunos aspectos sustantivos de la relación entre la SEP, su personal y el Sindicato. Por ejemplo, no se interrumpieron la continuidad en la relación laboral de la SEP y la vigencia de los sistemas de reclutamiento, de movilidad escalafonaria y de cambios de adscripción del personal docente.[11] No obstante, la desconcentración afectó varios aspectos de la relación entre la SEP, el SNTE y el personal de la Secretaría:[12]

[10] *Idem.*

[11] Sistemas que tienen su base jurídica en el Apartado B del artículo 123 constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (*Diario Oficial de la Federación* (DO), 28 de diciembre de 1963, y luego se reformaron los artículos 46, fracción I, 119, 128, 140 y 142 conforme a los decretos publicados en el DO, 20 de enero de 1967, y los artículos 5, 8, 20 y 32, con el decreto publicado en el DO, el 21 de febrero de 1983), el Reglamento de Escalafón (DO, 14 diciembre de 1973) y el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP (DO, 4 de enero de 1946).

[12] Aquí sigo principalmente los trabajos de Susan Street, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa de la SEP", en *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, El Colegio de México, mayo-agosto de 1983, y de la misma autora, "Los distintos proyectos para la transformación del estado burocrático de la SEP", en *Perfiles educativos*, núm. 7, CISE/UNAM, octubre-diciembre de 1984; Juan Prawda, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, Grijalbo, México, 1987, y del mismo autor, *Teoría y praxis de la planeación educativa*,

a) Superpuso una nueva instancia (sucesivamente, delegados generales, directores de Servicios Educativos a Descentralizar, directores de Servicios Coordinados de Educación) a las autoridades educativas escalafonadas (sindicalizadas), como son los directores, inspectores y directores de escuelas del servicio educativo federal en los estados.

b) Interrumpió y redefinió la relación entre las autoridades educativas escalafonadas en los estados y las autoridades centrales y tradicionales, en los niveles intermedios y altos de la SEP, como son las direcciones generales (especialmente las de Educación Primaria en los Estados) y la Oficialía Mayor.

c) Integró a nuevos actores en los órganos colegiados de la SEP en los estados, como son los gobiernos y las autoridades educativas locales y los representantes de la Secretaría en los estados que operaban al margen de las direcciones de Educación Federal (educación media, educación para adultos).

d) Acercó al personal foráneo de la Secretaría a los órganos de decisión de diversos asuntos sustantivos que, con la desconcentración, pudieron ser resueltos por los titulares de los órganos de nueva creación, como son las delegaciones.

e) Lo mismo ocurrió con las autoridades educativas escalafonadas (inspectores y directores de Educación Primaria), que comenzaron a resolver en las delegaciones varios asuntos que antes eran atendidos por las autoridades superiores centrales, especialmente por la Oficialía Mayor y las direcciones generales de la SEP.

f) Los más altos puestos a los que aspiraban los maestros federales en los estados ya no eran sólo los escalafonarios de inspector y director de Educación —que dependían principalmente de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, donde dominaba la dirección nacional del SNTE—; la desconcentración creó una serie de cargos de confianza no escalafonarios en las delegaciones —comenzando por los titulares de las mismas—, cuyos nombramientos dependían del secretario de Educación, los delegados y los gobernadores, así

Grijalbo, 1984; y Yolanda de los Reyes, "Descentralización educativa", en Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, 1986.

como de la influencia de las direcciones seccionales del Sindicato en los estados.

Todos estos cambios provocaron la "descentralización política" del SNTE y la SEP: una descentralización de facto, estimulada por la desconcentración administrativa, pero que no violentaba la estructura centralizada del Sindicato ni la desconcentrada de la Secretaría. No se descentralizaron el SNTE ni la SEP, pero ambos experimentaron la descentralización de sus actividades. Sus partes regionales actuarían cada vez más dominadas por el ámbito local y, por tanto, con vínculos cada vez más endebles con sus respectivos centros.

El Sindicato conservó su estructura centralizada pero en la práctica las direcciones seccionales y delegaciones en los estados ganaron progresivamente una mayor capacidad de gestión directa de los asuntos de sus miembros. Varios de los asuntos que antes se turnaban a la Dirección Nacional para su gestión ante las oficinas centrales de la Ciudad de México, comenzaron a ser tramitados directamente por los comités seccionales ante las nuevas oficinas locales creadas por la desconcentración administrativa de la SEP y otros organismos como el ISSSTE.

El establecimiento de las delegaciones —y los órganos que las sucedieron— creó una nueva arena política, cuyos actores dominantes —y casi exclusivos— ya no eran los representantes sindicales y directores e inspectores federales en los estados, ni los órganos nacionales del Sindicato y las autoridades centrales intermedias de la SEP. En el nuevo escenario político, los representantes sindicales locales tenían que vérselas con las nuevas autoridades de la SEP en los estados, con los gobiernos locales y con los responsables de áreas y niveles que antes no tenían relación alguna entre sí ni con los directores de Educación Primaria (que eran las máximas autoridades de la Secretaría en los estados).[13]

[13] La rebelión regional del magisterio de 1979-1982 fue estimulada por las contradicciones entre la SEP y el SNTE en torno a las delegaciones creadas por la desconcentración. Al mismo tiempo, esas rebeliones fueron una expresión del acentuamiento de la contradicción entre un sindicato cada vez más centralizado y una membresía y vida sindical cada vez más desconcentrada y descentralizada de facto.

En suma, la descentralización política de la SEP fue el resultado, en parte, de la desconcentración administrativa que tenía como objetivo explícito, precisamente, llegar a un sistema descentralizado. La descentralización política del SNTE, en cambio, se desarrolló a pesar de la preservación de una estructura sindical centralizada y a pesar de la permanencia —hasta 1989— de Vanguardia como grupo dominante del Sindicato.

FEDERALIZACIÓN

El proyecto de descentralización radical de la educación básica y normal de Miguel de la Madrid, fue retomado por el gobierno del presidente Carlos Salinas. Así lo hizo en su discurso de toma de posesión del cargo y así quedó plasmado en el Programa Nacional para la Modernización Educativa: 1989-1994.[14] Sobre esta base, en los primeros tres años del sexenio se dieron algunos de los primeros pasos preparatorios y propiciatorios de la descentralización. Entre éstos sobresale la definición de los programas estatales de modernización educativa, redactados en forma conjunta por las autoridades educativas federales y estatales en cada uno de los estados.

Por otra parte, la caída de Vanguardia Revolucionaria como grupo dominante del SNTE en 1989 tuvo un signo claramente descentralizador. La disolución de Vanguardia y la caída de su jefe produjo algunos de los efectos político-sindicales esperados de la

[14] El 9 de octubre de 1989, al presentar el PME, el presidente Carlos Salinas de Gortari dijo: "El sistema educativo va a descentralizarse. La descentralización significa reconocer que la comunidad local puede articular nueva vida, propia y original, a la educación en su ámbito, acorde a los valores de nuestra historia y a la meta de integración nacional. No se contrapone al cumplimiento del mandato constitucional de *contar con una educación nacional, integradora al servicio de los objetivos* nacionales. [...] El desafío exige un sistema nacional que desencadene las fuerzas de nuestra sociedad contenidas en todas las regiones del país". El PME señalaba que "el esquema centralizado se ha agotado y, por consiguiente, resulta *costoso e ineficiente*", y que "con unidad normativa fundada en el mandato constitucional, es posible y deseable intensificar la descentralización educativa". Además, el proyecto descentralizador fue incorporado en los documentos rectores de otros de los frentes de la política de modernización educativa, tales como "Hacia un nuevo modelo educativo: perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria", y "Programa de reformas del sistema de enseñanza normal".

descentralización. Los grupos regionales quedaron sin centro; en cierto sentido, fueron descentralizados.[15] El proyecto radical de descentralización, pues, estaba vivo, era uno de los ejes de la política de modernización educativa, como complemento, refuerzo y disparador de otros cambios en el sistema nacional de educación básica y normal. Había pocas dudas de que se realizaría en el sexenio 1988-1994.

No obstante, la decisión se aplazó por más de tres años. El retraso obedeció a varios factores: entre otros, el conflicto magisterial de 1989, que culminó con el descabezamiento y disolución de Vanguardia Revolucionaria y el arribo de un nuevo grupo a la dirección nacional del SNTE; los conflictos y los reacomodos que siguieron en las direcciones nacional y seccionales del sindicato, y la oposición del nuevo grupo sindical a la descentralización. Para consolidarse dentro del SNTE y frente a la SEP, el nuevo grupo decía apoyar el proyecto de modernización educativa del presidente y, al mismo tiempo, impugnaba el Programa Nacional para la Modernización Educativa y los pasos que se proponían para el cumplimiento del mismo.

La descentralización también se postergó debido a que las elecciones de 1988 habían dejado como herencia una legislatura federal, en la que el Partido Revolucionario Institucional no contaba con la mayoría calificada para emprender por sí solo las reformas constitucionales y legislativas que debían acompañar el proceso de descentralización, para darle una base jurídica mucho más firme que la derivada de la firma de los convenios entre la SEP y los gobiernos de los estados. Además, tal vez no se quiso ejecutar una política que implicaba una intensa negociación con uno de los sindicatos más poderosos del PRI, teniendo pendiente en la agenda política las elecciones federales de 1991, en las cuales ese partido intentaría recuperar el terreno perdido en 1988.

El proyecto de descentralización se retardó también por el cambio de titular en la SEP, en enero de 1992. Además del desajuste que acompaña este tipo de cambios a la mitad de la jornada, el nuevo titular tuvo que reanudar el intenso proceso de negociación

[15] Alberto Arnaut, *La evolución de los grupos dominantes en el SNTE*, CIDE, 1992.

con la contraparte sindical y los gobernadores de los estados.[16] Mientras la SEP cambiaba de titular, el nuevo grupo dominante del SNTE se fortalecía mediante la renovación de varios comités seccionales, la restructuración del Comité Ejecutivo Nacional y la ampliación de su periodo por dos años (lo que restaba del sexenio y dos meses del siguiente).

Finalmente, la descentralización educativa se consumó el 18 de mayo de 1992. Ese día la SEP, el SNTE y los gobernadores de los estados firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN).[17] En los siguientes días la Secretaría de Educación firmó una serie de convenios con cada uno de los gobiernos estatales: después, algunos de éstos signaron otros convenios con la dirección nacional del SNTE, con el fin de garantizar la representación sindical del personal transferido a los estados.

El proyecto de descentralización pudo realizarse en el sexenio en curso, no sólo porque se encontró la fórmula que lo hizo factible y existió voluntad política para hacerlo, sino también gracias a otros factores. Uno de los más importantes fueron las experiencias que le antecedieron: la desconcentración del sexenio 1976-1982 y la descentralización inconclusa del sexenio 1982-1988; estas políticas construyeron el andamiaje institucional y formaron al personal técnico y administrativo —del gobierno federal y su progresiva integración al ámbito estatal— que constituyen dos de los pisos firmes para la federalización descentralizadora. Otro fue el hecho de que el Sindicato mismo estaba pasando por un proceso de signo descentralizador: a la renuncia del jefe máximo del SNTE, en 1989, las dirigencias locales formadas bajo su cobijo se quedaron sin centro y, paradójicamente, varios de estos agrupamientos locales que hasta entonces habían rechazado la descentralización, ahora la

[16] En la fase final de la negociación (de febrero a mayo de 1992) se realizaron cuando menos seis reuniones de concertación con cada uno de los treinta y un gobiernos estatales, decenas de reuniones con el comité nacional y los comités seccionales del SNTE. (Esteban Moctezuma Barragán, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 105-106.)

[17] El ANMEBN fue el aterrizaje de un amplio proceso de consulta (más de 65 mil ponencias en 1 472 foros de consulta a lo largo del territorio nacional) que sirvió de base para la formulación del Programa Nacional de Modernización Educativa, aprobado por el presidente en octubre de 1992. (Esteban Moctezuma Barragán, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 103-104.)

veían como su tabla de salvación frente a los reacomodos y la depuración emprendida por el nuevo grupo en ascenso en la dirección nacional. Finalmente, después de tantos años de andar rondando la idea, el proyecto se fue afinando y, para 1992, ya había una opinión pública —y dentro del propio sector— mucho más favorable a la descentralización, porque cada vez eran más visibles los límites y las consecuencias negativas del esquema centralizado.

Una de las tres líneas estratégicas del ANMEBN[18] fue "la reorganización del sistema educativo", que comprendió la transferencia de la dirección de los establecimientos educativos del gobierno federal a los de los estados con los cuales la SEP había venido prestando los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, en cada entidad federativa. El Ejecutivo Federal, por su parte, se comprometió a asegurar el carácter nacional de la educación básica y normal, vigilando el cumplimiento del artículo 3o. constitucional, la Ley Federal de Educación y el resto de las disposiciones reglamentarias; además se comprometió a seguir ejerciendo las demás atribuciones que conservaba con jurisdicción en todo el país, en materias tales como: promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formular planes y programas y autorizar el uso de material educativo para la educación básica y normal, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria, concertar con las entidades federativas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades, establecer procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, promover los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante mejoramiento profesional.

Por otra parte, cada gobierno estatal sustituyó a la SEP en las relaciones jurídicas con los trabajadores docentes y no docentes que pasaban a formar parte del sistema educativo estatal, y se comprometió a reconocer y proveer lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores transferidos.[19]

[18] Las otras dos líneas estratégicas fueron: *ii*) la reformulación de contenidos y materiales educativos y, *iii*) la revaloración social de la función magisterial.

[19] La reorganización del sistema comprendió también la creación de consejos escolares, municipales y estatales, en los que estuvieran representados el maestro,

Esta reorganización significó la transferencia de 700 000 empleados del gobierno federal a los de los estados (513 974 plazas docentes, 116 054 puestos administrativos y 3 954 000 horas-salario); 1.8 millones de alumnos de preescolar, 9.2 millones de primaria y 2.4 millones de secundaria; y alrededor de 100 000 bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles.[20]

Para asumir sus nuevas responsabilidades, veintiséis estados crearon sus respectivos organismos estatales descentralizados, que se hicieron cargo del personal, los bienes inmuebles y las funciones transferidos por el gobierno federal. Los cinco estados restantes absorbieron directamente las oficinas que la SEP tenía en cada uno de ellos para el control técnico y administrativo del personal de educación básica y normal.[21]

De hecho, en los veintiséis estados que establecieron sus respectivos órganos descentralizados estamos en presencia de una transferencia indirecta del personal y los servicios de educación básica y normal. En estos casos, el personal no pasó directamente a la dependencia de los gobiernos estatales, sino a la de los organismos públicos descentralizados creados para ese fin. De ese modo la descentralización ganaba tiempo, con el objetivo de crear mejores bases políticas y jurídicas —en el ámbito laboral, administrativo y político— para la integración de los nuevos recursos personales y materiales transferidos a los gobiernos de los estados; además, se evitaba la integración rápida del magisterio federalizado al ámbito sindical, laboral y político de los estados, que tal vez hubiera sido traumática en varios de ellos.

Poco tiempo después, la federalización educativa se reforzó mediante la reforma del artículo 3o. y la promulgación de una nueva Ley General de Educación. Con las nuevas disposiciones, la

---

los padres de familia, la comunidad y la autoridad. De este modo se buscaba aumentar la participación de la comunidad en las labores cotidianas de la educación y en la reorganización de la escuela. Estos cuerpos colegiados —se advertía— en ningún caso podrán intervenir en los contenidos y los aspectos técnicos del proceso educativo; es decir, no duplicarían o invadirían las atribuciones correspondientes a los consejos técnicos del sistema escolar (de escuela, de zona y sector).

[20] Esteban Moctezuma Barragán, Fondo de Cultura Económica, 1994, *op. cit.*, p. 123.

[21] Los estados que absorbieron directamente las oficinas federales de educación básica y normal fueron Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

federalización adquirió una base jurídica mucho más sólida que la derivada de la firma del ANMEBN y de los convenios de federalización con los gobiernos de los estados. Además de ampliar la obligatoriedad educativa al ciclo de educación media básica, la Reforma Constitucional y la nueva Ley reglamentaria, reforzaron las facultades normativas del gobierno federal en cuanto a la definición de los planes, programas, libros de texto y organización de la educación básica y normal. Al mismo tiempo, las nuevas normas reservaban a los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos —con excepción del Distrito Federal— la facultad exclusiva de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria dentro de sus respectivas jurisdicciones. De ese modo la federalización educativa quedaba con una base jurídica mucho más firme en sus dos principales frentes: en el de la descentralización, quedaba la prestación directa de los servicios de educación básica y normal como una facultad exclusiva de los estados y los municipios; y en el de la integración, el gobierno federal consolidaba sus facultades exclusivas en los aspectos normativos del sistema educativo nacional.

AGENDA

Ya se dieron los primeros pasos y se sentaron las bases constitucionales y legislativas para alcanzar un mejor equilibrio en la distribución de la responsabilidad educativa. Sin embargo, como decíamos, la federalización descentralizadora de la enseñanza va más allá de la mera transferencia de recursos financieros, personal, infraestructura y responsabilidades del gobierno federal a los estados. También rebasa la mera homologación de sueldos, prestaciones, escalafones y condiciones de trabajo del personal docente y no docente transferido por el gobierno federal, y el que ya dependía de los gobiernos de los estados.

Lo que sigue supone los citados procesos —la transferencia descentralizadora y la homologación laboral y profesional— pero es algo distinto: es el reto de la integración de los subsistemas locales en cada entidad federativa y su plena integración en un nuevo sistema educativo nacional. Queda, pues, la tarea de construir el andamiaje institucional para garantizar la vigencia de las

facultades reservadas al gobierno federal y para integrar los sistemas estatales de educación básica y normal en cada uno de los estados, mediante una clara distribución de competencias y una efectiva comunicación entre los distintos niveles de gobierno. Este reto supone tareas de signo distinto a la descentralización. Es aquí donde la federalización aparece como una tarea de integración local y de reintegración nacional.[22]

Por sí misma la redistribución de responsabilidades entre el gobierno federal y los estados provocará una serie de transformaciones benéficas para el sistema educativo nacional. Sin embargo, la consolidación del nuevo federalismo educativo tiene por delante grandes tareas, una amplia agenda que habrá de agotarse en medio de un complejo proceso de negociación —sin contar el intenso trabajo de diseño reglamentario y curricular— en torno a puntos que afectan directamente la relación entre los signantes del Acuerdo. Entre estos puntos sobresalen la homologación —que apenas empieza— y la integración de los subsistemas de educación básica y normal en cada estado. Además, está pendiente la reorganización del sistema en el Distrito Federal, que hasta ahora no ha sufrido ninguna reforma en su estructura.

La cristalización institucional de estos puntos tendrá que pasar por un arduo proceso de negociación, en el que no será fácil arribar a los consensos necesarios. Las tareas pendientes implican una formidable complejidad técnica, administrativa y jurídica; además, la negociación habrá de realizarse en territorio minado: la nueva relación del SNTE con la SEP y los gobiernos de los estados. Además deberá realizarse en una coyuntura particularmente difícil, en la cual los gobiernos federal y estatales se encuentran con muy escasos recursos financieros, con la amenaza de caída que eso significa para el sector educativo y para los salarios reales de los maestros. Todo eso sin olvidar que los asuntos educativos tienden a politizarse a una velocidad inusitada; son asuntos políticos por definición,

[22] Por otra parte también está pendiente la creación de los consejos escolares y municipales, con los cuales se busca estimular una mayor participación y cooperación de la sociedad y de los municipios en la organización y las tareas escolares y la planeación de los servicios educativos.

incluso en las coyunturas más estables. La de ahora no puede ser una coyuntura más propicia para la politización del sector.[23]

Descentralización centralizadora

Cuando se abordan las resistencias políticas a la descentralización, tienden a destacarse las que provienen de los actores centralizados, como la burocracia central de la SEP y el Comité Nacional y comités de las secciones federales y únicas del SNTE. Casi nunca se analizan los actores que —antes de emprender la política de descentralización de 1992— ya se encontraban descentralizados o semidescentralizados, y que en algunas regiones pueden oponer una mayor resistencia que los actores recientemente descentralizados frente al momento integrador de la política de federalización en curso.

Entre los actores que ya estaban descentralizados sobresalen los maestros y directivos de educación básica y normal dependientes de los gobiernos de los estados, así como las secciones estatales del SNTE y los sindicatos de maestros estatales que nada tenían que ver con el primero.

Estos actores descentralizados ya tenían una importante presencia en dieciocho de los treinta y un estados de la República, entre los que sobresalen el Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Chiapas, Puebla, Veracruz, Baja California, Chihuahua, Sinaloa; les siguen en tamaño Baja California, Coahuila, Guanajuato, Puebla, Sonora, Chihuahua y Yucatán.[24]

[23] Todo esto sin contar la federalización que aún se está esperando: aquella que tarde o temprano tendrá que darse en el SNTE. Con la descentralización educativa, en el sindicato tiende a agudizarse la contradicción entre una estructura estatutaria centralizada, por un lado, y una membresía y vida sindical cada vez más descentralizada, por el otro.

[24] Los maestros estatales están expresados en el SNTE, donde de 55 secciones que lo integran, 18 son estatales (que agrupan exclusivamente a maestros y empleados dependientes de los gobiernos de los estados), cinco son secciones únicas (que agrupan al personal educativo federal y estatal) y las 31 restantes son secciones federales que agrupan exclusivamente al personal educativo dependiente de la SEP en el Distrito Federal y el resto de las entidades federativas. Entre las secciones estatales sobresalen por su tamaño las de Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Chiapas y Sinaloa; les siguen en tamaño Baja California, Coahuila, Guanajuato, Puebla, Sonora, Chihuahua y Yucatán; el resto de las secciones son realmente muy pequeñas, son las de Colima, Durango, Nayarit, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas. Al margen del Sindicato Nacional existen sindicatos estatales, como el Sindicato de

En estos estados es donde la empresa descentralizadora del gobierno federal tiende a aparecer como una empresa centralizadora y por tanto, donde tal vez surja una considerable resistencia a la federalización educativa en su segunda etapa: la de la integración de los subsistemas de cada estado y la de éstos en un nuevo sistema nacional de educación básica y normal. Algunas de las razones por las cuales los maestros, los representantes sindicales y las autoridades educativas de los estados, podrían oponerse al proceso de federalización son:

Temor a la contaminación ideológica

En términos generales se ha desarrollado una mentalidad y una ideología muy diferente entre los maestros federales y los estatales. Estas diferencias han podido coexistir sin mayores problemas en los estados, en la medida en la que el personal federal y estatal dependían de instancias directivas distintas.[25] Sin embargo, para

---

Maestros del Estado de México, un sindicato estatal en formación —que estaba peleando su registro como tal después de separarse de la sección estatal del SNTE— en Puebla, y otros muchos más pequeños son el Sindicato de Maestros de Tlaxcala y diversos sindicatos de Veracruz. El caso más extremo es el del Estado de México, donde la presencia federal previa es casi igual en tamaño al sistema de educación estatal. En dicho estado existe (además de dos secciones federales del SNTE, una en El Valle de Toluca y otra en el Valle de México) un Sindicato de Maestros del Estado de México, sin vínculo alguno con el SNTE y con presencia en toda la geografía del estado y tan grande como las más grandes secciones federales y únicas del SNTE.

[25] En el pasado, a finales de los años veinte, surgieron algunos conflictos entre las autoridades educativas federales y estatales en torno a los lugares en los cuales se debían fundar sus respectivas escuelas. Generalmente la política federal explícita era que sus escuelas se fundaran en aquellas regiones —sobre todo en el campo— a las que no había llegado la acción educativa de los gobiernos estatales y los ayuntamientos. Sin embargo, conforme se agotaban los terrenos baldíos, el gobierno federal comenzó a fundar sus escuelas también en aquellos lugares que se suponían reservados para la atención educativa de los estados. Poco después, en los años treinta, surgieron algunos conflictos entre los maestros federales y los estatales, cuando aquéllos se dedicaron a promover la formación de agrupaciones sindicales e intentaban que los maestros estatales hicieran lo mismo y se integraran a las agrupaciones locales y nacionales dominadas por el magisterio federal. A mediados de los años treinta este conflicto se agudiza con motivo de la reforma del Artículo 3o. Constitucional, que implanta la educación socialista. Finalmente, el conflicto se atenúa en los años cuarenta, cuando se funda e institucionaliza el SNTE y se reforma nuevamente el artículo 3o. para sustituir la orientación socialista de la educación por una mucho más acorde con los principios de una política de unidad nacional.

completar el proceso de federalización deberán integrarse en un solo sistema local y nacional. Los factores que han contribuido a la forja de esos dos tipos de mentalidad o de atmósferas ideológicas, entre otros son:

a) La política educativa del gobierno federal tiende a asumir posturas ideológicas más radicales que la de la mayoría de las entidades federativas. En términos generales así ocurrió en casi todas las épocas: el laicismo liberal y la enseñanza objetiva; el positivismo y la pedagogía moderna; el laicismo anticlerical y la educación popular posrevolucionaria; y la educación socialista. La educación para la unidad nacional que sucedió a la socialista significó una especie de reconciliación o, al menos, atemperamiento de las diferencias entre la orientación educativa federal y la orientación mucho más conservadora de la educación de la mayoría de los estados.

b) La mayoría de los maestros federales recibieron su formación en centros de enseñanza normal que tradicionalmente han tenido una orientación político-ideológica progresista o izquierdista y, algunos de ellos, signados por largos periodos de intensa politización. Entre otras se encuentran las escuelas normales rurales, las normales superiores de la capital de la República y de algunas entidades federativas, la Escuela Nacional de Maestros, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y ahora también, la Universidad Pedagógica Nacional.

c) En el magisterio federal que trabajaba en los estados (y en cierto sentido también en el Distrito Federal) había una menor proporción de maestros en servicio originarios o formados en las normales de los estados, ayuntamientos y pueblos donde desempeñan sus labores. Por tanto, se hallaban sometidos en menor grado a los lazos tradicionales (geográficos, familiares y culturales) de las

---

La consolidación del SNTE y la política educativa de unidad nacional superaron los conflictos entre los maestros federales y los estatales, sin embargo las diferencias entre ambos siguieron existiendo e incluso el conflicto tiende a expresarse de diversas maneras en el ámbito educativo —diferencias en torno a planes y programas de educación básica y normal— y en el ámbito sindical —la resistencia de algunos maestros a integrarse al SNTE—, y el conflicto entre la dirección nacional y los grupos dirigentes locales del Sindicato.

comunidades donde trabajaban. Los maestros federales foráneos, pues, han gozado de un margen más amplio de libertad frente al medio social donde laboran.

d) El magisterio federal en los estados también tenía una mayor libertad frente a las autoridades educativas de las que dependía, por la distancia física y organizacional que existía entre las escuelas rurales y los centros de autoridad, establecidas en las capitales de los estados y de la República.

e) Ese margen de libertad —y la distancia que lo soporta— se acentuaba por el hecho de que los maestros federales se desempeñaban generalmente en las zonas rurales y semiurbanas de los estados. El caso extremo era el de los maestros bilingües que laboran en las regiones indígenas del país.

f) Por el contrario, los maestros estatales tradicionalmente han laborado en las zonas urbanas y semiurbanas, y en las cabeceras municipales; tienen mucho más cerca a sus autoridades inmediatas y superiores (cuando más lejos en las capitales de sus estados) y nacieron y se formaron en las escuelas normales oficiales y particulares de los estados donde desempeñan su trabajo docente.

Temor a la unificación de dos mercados de trabajo y de dos pirámides profesionales

El temor a la unificación de los mercados de trabajo y las pirámides profesionales —de los maestros estatales y los transferidos— deriva de varios factores:

a) La integración de dos mercados y pirámides profesionales (la de los federales transferidos con los estatales) significaría para los maestros estatales, la contracción de sus oportunidades ocupacionales y la intensificación de la competencia por las mejores plazas en los nuevos sistemas locales. Este temor se ve alimentado por la experiencia que vivieron la mayoría de los maestros en servicio durante la década de los ochenta: una fuerte contracción del mercado ocupacional del magisterio y al mismo tiempo, una drástica caída en sus expectativas profesionales de movilidad ascendente.

b) En términos generales, para los maestros estatales la descentralización consistiría en entrar a la competencia —laboral y

escalafonaria— con maestros que provienen de normales que no son las suyas y que tienen una historia profesional muy diferente; se integrarían en un mismo mercado dos grupos profesionales que ahora se encuentran sólo parcialmente integrados.

c) Aunque las diferencias entre los subsistemas federal y estatal han disminuido en las últimas décadas, estamos en presencia de una tarea que implica la integración de dos mundos: el rural (federal) y el urbano (estatal); dos o más tradiciones normalistas; dos historias: la de la penetración y expansión (federal), y la de la resistencia (estatal); y asimismo, dos dinámicas sindicales: la nacional y centralizada (de las secciones federales), y la local y descentralizada (de las secciones y sindicatos estatales).[26]

[26] Las diferencias entre el magisterio federal y estatal fueron mucho más marcadas hasta antes de la década de los sesenta. Las diferencias derivaban del hecho de que las normas de reclutamiento y movilidad escalafonaria de los gobiernos federal y los estados incluían una cláusula de preferencia sin más —o de preferencia en igualdad de circunstancias— de los egresados de sus respectivos sistemas de formación de maestros. De ese modo los maestros egresados de las normales federales tendían a predominar en las escuelas de la SEP, mientras que los egresados de las normales oficiales y particulares de los estados tendían a predominar en los sistemas escolares estatales. Esto ocurría también porque la dirección nacional del SNTE tenía mayores posibilidades de influir en el ingreso y promoción escalafonaria federal (nacional y centralizado en la Comisión Nacional Mixta de Escalafón y en la Comisión Nacional Mixta de Cambios) que en los sistemas escalafonarios de los estados, generalmente sometidos a una dinámica local, la de las secciones y sindicatos estatales, así como la de las oficinas educativas e instituciones de enseñanza normal de cada entidad federativa.

Sin embargo, en los últimos treinta años, han disminuido —sin desaparecer— las diferencias entre los maestros federales, generalmente rurales y semiurbanos, y los maestros estatales, generalmente urbanos. Esto ocurrió debido a la acelerada urbanización del país, mediante la expansión de las ciudades y la transformación de las rancherías en pueblos, y de los pueblos en ciudades pequeñas y medianas. Además, en el mismo periodo encontramos otro doble proceso de urbanización del sistema educativo: la de los aspirantes a ingresar al servicio y la del sistema de formación de maestros. Finalmente hay que aclarar que las diferencias entre los maestros federales y estatales es mucho mayor en la educación primaria (con mayor presencia del gobierno federal) que en preescolar, secundaria y normal (con mayor presencia de los estados y los particulares). En estos ciclos, como decíamos, la reintegración de los subsistemas estatales implicará la integración de una herencia institucional y profesional mucho más heterogénea que en la educación primaria. En la secundaria, a las dos tradiciones normalistas se agrega la presencia de los egresados de otros tipos de instituciones de educación superior, como son las universidades y las escuelas del sistema de educación tecnológica. (Alberto Arnaut, *Historia de una profesión: los maestros primarios en México*, tesis de maestría en Ciencia Política del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, diciembre de 1993.)

d) Cada uno de esos grupos pasarían a disputar, no sólo el conjunto de las plazas de un mercado laboral y una pirámide profesional ensanchada y unificada, sino también el control sobre una serie de instituciones, como los órganos directivos, colegiados, las instituciones de formación y mejoramiento profesional del magisterio, las comisiones de escalafón y, desde luego, la dirección sindical.

Rechazo a la centralización de los servicios estatales

Los maestros, funcionarios educativos y dirigentes sindicales de los estados, encuentran en el proyecto de federalización descentralizadora una serie de rasgos centralizadores en varias de sus dimenciones y procesos de corto, mediano y largo plazos. Los más visibles son el control central del diseño del método y del proceso de descentralización.[27] Además encuentran otros procesos de signo centralizador, aunque menos visibles desde fuera:

a) La incorporación masiva del magisterio federal al ámbito laboral, administrativo y político de los estados, es percibida por el magisterio local como una subordinación a un grupo relativamente extraño, puesto que el magisterio federal era más numeroso que el local (en primaria y secundaria), aun en las entidades federativas con una mayor tradición educativa estatal. De hecho significaría la subordinación de los maestros estatales a los maestros ex federales, tradicionalmente más sometidos que aquéllos al dominio de la Dirección Nacional del SNTE.

b) La incorporación de los sistemas educativos locales a una normatividad nacional, central, y a un sistema nacional de evaluación educativa, definidos por el órgano central, es percibida como un retroceso por algunos estados que cuentan con una antigua y

[27] Casi siempre la descentralización es un proceso decidido y conducido desde el centro; los órganos que reciben las nuevas funciones y recursos generalmente se limitan a aceptar la descentralización o influir —en el mejor de los casos pactar— los términos y los tiempos de la misma. Desde luego, la excepción es la "descentralización revolucionaria", cuando los niveles de gobierno estatal y municipal "reasumen su soberanía" o cuando el constituyente revolucionario regresa u otorga a los estados y los municipios las facultades que el antiguo régimen les había negado.

prestigiada tradición normalista, que valoran como superior a la tradición pedagógica federal.[28]

Paradójicamente, uno de los argumentos del magisterio federal contra su descentralización (el riesgo de pérdida de la unidad del sistema educativo nacional) obliga a la SEP a diseñar un sistema descentralizado en el que no se descentralizan la normatividad ni la evaluación del sistema educativo nacional; se trataría de una normatividad y un sistema de evaluación nacional que incluiría, además del sistema federal transferido, a los sistemas estatales que hasta nuestros días han permanecido relativamente al margen de la normatividad y los sistemas de evaluación de la oficina central de educación. En otras palabras: aquello que hace aceptable la descentralización para los federales, contribuye a que los estatales rechacen la descentralización por su carácter centralizador.

Integración de un sistema heterogéneo

Desde su origen, el sistema de formación de maestros siguió un desarrollo distinto al de educación primaria. Mientras la educación primaria tendía hacia la uniformidad —de contenidos y métodos— y hacia la centralización bajo la dependencia del gobierno federal, la enseñanza normal tendía hacia la heterogeneidad en sus métodos y contenidos, así como en su dependencia técnica y administrativa. De ese modo, cuando se pretende reorganizar el sistema, nos encontramos con un sistema de educación primaria fuertemente centralizado y homogéneo, y con uno de educación normal muy descentralizado y heterogéneo.[29]

[28] Entre las escuelas normales estatales de mayor alcurnia sobresalen las más antiguas normales fundadas en las últimas décadas del siglo XIX, como son la Escuela Normal Veracruzana, Escuela Normal del Estado de Coahuila, Escuela Normal del Estado de México, Escuela Normal del Estado de Jalisco, Escuela Normal "Miguel F. Martínez" de Nuevo León y Escuela Normal del Estado de Puebla.

[29] La educación normal se elevó al nivel de licenciatura en 1984, mediante la introducción del bachillerato como requisito de ingreso a las escuelas normales; en 1988 había egresado la primera generación de alumnos de la misma. A finales de 1989 estaban cursando la educación normal 127 mil estudiantes (45% en escuelas estatales, 33% en particulares y 22% en las federales), los cuales se dividían, 39% para secundaria, 18% para primaria, 12% para preescolar y el resto para educación especial y educación física.

La descentralización del sistema de formación y capacitación de maestros es consustancial a la educación básica. Tiene los mismos objetivos que ésta, quiere complementarla y reforzarla, así como apoyar otros de los frentes de la política de modernización educativa en curso.

Dentro de un marco normativo nacional, la descentralización se propone integrar y consolidar el sistema de formación de maestros para conseguir una formación profesional del magisterio más acorde a las necesidades geográficas, sociales y culturales de cada uno de los estados. En suma, pretende una mejor integración de los sistemas estatales de enseñanza normal que, a su vez, permita una mejor coordinación local y nacional de una gran diversidad de instituciones que ahora funcionan en forma muy segmentada.

Con la firma del ANMEBN en mayo de 1992, se consumó la transferencia de todos los establecimientos y programas federales de formación de maestros a la jurisdicción estatal, con excepción de los establecidos en el Distrito Federal, los cuales permanecerán bajo la dependencia de la Secretaría de Educación; por su parte, los gobiernos de los estados se comprometieron a integrar, en sus respectivas jurisdicciones, subsistemas de formación de maestros integrados con las instituciones y programas que se dedican a la formación inicial, actualización, capacitación y superación del magisterio.

El ANMEBN estipuló que en un plazo razonable —y al cabo de una consulta en la que participará el magisterio— el gobierno federal expedirá los lineamientos para reformar la educación normal en todo el país. No se especificó mucho más al respecto. El ANMEBN se limitó a proponer unos cuantos lineamientos generales sobre el sentido que tendría la reforma del sistema de formación de maestros.[30]

[30] Los lineamientos asentados en el ANMEBN fueron: a) Se diseñará un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria; b) habrá una reforma curricular para terminar con la enorme dispersión de los actuales planes de estudio y, en cambio, capacitar al maestro en el dominio de los contenidos básicos, y c) la simplificación de los requisitos y la reducción de plazos de estudio para la carrera normal. En cuanto a la actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio, el ANMEBN se limitó a anunciar el establecimiento de un programa emergente de actualización del maestro, íntimamente asociado a la necesidad de prepararlos para la puesta en marcha del pro-

Ya se consumó la transferencia de todas las instituciones de formación y actualización de maestros a los gobiernos de los estados. A partir de la estructura descentralizada, queda pendiente la tarea de integrar un nuevo sistema nacional y los sistemas estatales de formación de profesores en cada una de las entidades federativas. Esta tarea de integración nacional, sin embargo, ya cuenta con las bases jurídicas al elevarse a rango constitucional la facultad del Ejecutivo Federal de dictar, previa consulta con los gobiernos de los estados, todas las normas relacionadas con las instituciones formadoras de maestros de educación básica del país. Además, el gobierno federal preservó bajo su dependencia las instituciones de formación de maestros con sede en la capital de la República; en estas instituciones seguirán formándose los maestros para las escuelas que permanecen bajo la dependencia de la SEP, en el Distrito Federal; además, podrían formar los cuadros de directivos, investigadores y planificadores que la Secretaría de Educación Pública requiere para el ejercicio de sus facultades normativas en todo el país.

Sin embargo, como en el caso de la educación básica, queda mucho por realizar en la integración de los subsistemas de formación de maestros. Esta empresa se avizora mucho más ardua que la correspondiente en la educación básica, por diversas razones. Primero, porque desde su origen el sistema de formación de profesores se ha caracterizado por su gran heterogeneidad organizativa y curricular. Segundo, en educación primaria y secundaria se integrarán cuando mucho dos subsistemas —el transferido y el que ya era estatal—, con la ventaja de que la normatividad federal previa ya predominaba en primaria y —en menor grado— secundaria; en cambio, en lo que respecta al sistema de formación de maestros se integrará una gran diversidad de instituciones preexistentes a la descentralización, entre las que se cuentan las instituciones federales y estatales en cada estado.

---

grama emergente de reformulación de contenidos y materiales educativos. El programa de actualización de maestros se realizaría mediante la combinación de la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio y el trabajo individual de los maestros-alumnos. El programa tendría como eje operativo a los consejos técnicos de cada escuela e involucraría a los jefes de sector, los inspectores, los directores de las escuelas, y los consejos técnicos de sector y de zona.

Las preguntas que están por responderse son, entre otras, las siguientes: ¿Cuál será la suerte de las instituciones con sede en la Ciudad de México que tenían una vocación nacional, como la Escuela Nacional de Maestros, la Escuela Normal Superior de México y la Universidad Pedagógica Nacional? ¿Su acción directa quedará restringida al Distrito Federal? ¿Se les asignarán funciones relacionadas con el ejercicio de las facultades que se reserva el Ejecutivo Federal? ¿Se integrarán en una sola institución que seguirá dependiendo de la SEP? ¿Pasarán a formar parte del subsistema de formación de profesores que, eventualmente, se establezca en el Distrito Federal? ¿Cuál será el vínculo entre las distintas instituciones oficiales y privadas que ya estaban en la jurisdicción estatal, y entre éstas y las instituciones que eran federales y que fueron transferidas a la dependencia de los gobiernos estatales? Por ejemplo, las unidades de educación a distancia de la UPN transferidas a los gobiernos de los estados, ¿seguirán formando parte de una especie de subsistema universitario pedagógico nacional? o ¿se integrarán plenamente a los subsistemas normalistas de cada uno de los estados?

Otro asunto que deberá resolverse es el modo como se relacionarán las normales primarias con las normales superiores, ahora que la enseñanza obligatoria se ha extendido también a la secundaria general ¿Seguirán funcionando por separado, con planes y programas distintos, o se integrarán mediante la creación de un tronco común entre ambas?

En fin, la tarea de integración de un sistema nacional y, dentro de éste, de los sistemas estatales de formación y actualización de maestros, se avizora tan o más compleja que la integración del sistema nacional —y de los sistemas estatales— de educación básica, bajo la nueva realidad planteada por la transferencia de los servicios federales a los gobiernos de los estados.

Tal vez podríamos encontrar algunos de los indicios sobre lo que sigue en otros documentos del sexenio. Por ejemplo, el PME planteaba la necesidad de implantar un nuevo modelo de formación y actualización de docentes, apoyándose en cuatro instancias, para construir un sistema coordinado nacionalmente y con una operación descentralizada: *i*) El Consejo Nacional de Coordinación de Enseñanza Normal (Conacen) sería el responsable de la coordinación y consulta en esta materia entre las instancias federa-

les, estatales y particulares; *ii*) Una Dirección General tendría a su cargo las funciones normativas y de evaluación; *iii*) En cada entidad federativa habría una coordinación del subsistema bajo un mando operativo, que incluirá todos los servicios de educación normal, capacitación y actualización del magisterio, incluidas las unidades y subunidades de la UPN, y *iv*) La UPN seguiría ofreciendo los programas de licenciatura, maestría y doctorado en la Unidad Ajusco y, además, se constituiría en la institución de excelencia del normalismo nacional para formar los cuadros académicos del subsistema de formación y actualización de docentes. La UPN contaría con un centro de investigación educativa y una división especializada en el desarrollo curricular para el propio subsistema. De ese modo, "...la UPN será la instancia académica en la que se apoye la SEP para la realización de sus funciones en la materia".[31]

Por otra parte, el PME planteaba que los planes de estudio serían revisados con el fin de adecuarlos a las necesidades actuales y lograr un mejor equilibrio entre el medio rural y el urbano, donde habrán de ejercer profesionalmente los futuros maestros. Además, anunciaba que los cursos de actualización serían descentralizados y se integrarían a los de educación normal, revisando la relevancia y pertinencia de los programas en vigor. Y finalmente planteaba la necesidad de llevar esos programas a los grupos de maestros que hasta ahora habían quedado al margen de los mismos, sobre todo en las zonas rurales.[32]

[31] Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la modernización educativa, 1989-1994*, octubre de 1989.

[32] *Idem*, En el primer semestre de 1990, el CONACEN convocó a una serie de reuniones que tuvieron como resultado un "Plan de acción para el desarrollo del subsistema de formación y actualización de docentes", encaminado a la transformación e integración del subsistema en cada entidad federativa. Con ese fin se definieron cuatro agendas de trabajo:

a) La agenda de autoevaluación institucional. Las comunidades escolares del subsistema harían un análisis sobre las características, quehaceres y necesidades de cada institución, y definirían sus respectivos planes de acción. Después, mediante reuniones de trabajo, las instituciones de cada estado definirían programas interinstitucionales que, con la intervención del coordinador estatal, se integrasen en planes estatales para la restructuración académico-administrativa de las instituciones y estrategias para el mejoramiento de los planes y programas de estudio. Todas estas acciones también tenían como objetivo que cada institución y subsistema estatal de formación y actualización de docentes creara sistemas y mecanismos permanentes de evaluación.

CONSIDERACIONES FINALES

Para la federalización descentralizadora de ahora, los retos siguen siendo los mismos que tuvo que áfrontar la federalización centralizadora de ayer en varias regiones del país: el aislamiento, la marginalidad, la miseria y la escasez de recursos financieros. Además, la descentralización ha tenido que afrontar —como la centralización de ayer— algunos retos políticos: ya no la resistencia de los caciques y caudillos locales contra la acción educativa federal posrevolucionaria, sino los intereses políticos, sindicales y burocráticos forjados en torno de un sistema centralizado.

La centralización de ayer tuvo uno de sus mejores argumentos en el imperativo de difundir la educación a los grupos marginados de la República. El anuncio de la nueva organización federalizada, fue acompañado de una serie de medidas que ratifican los compromisos del gobierno federal con las regiones y los grupos menos atendidos por el sistema educativo nacional.

Otro de los argumentos de la federalización centralizadora fue liberar la educación y al magisterio de la fluctuante política municipal. Liberarlos —se decía— del imperio de la caprichosa y personalizada política de campanario. Había que salvar del calendario político un servicio tan delicado y complejo como el educativo y poner a salvo a los profesionales de la educación del reclutamiento y el sueldo condicionado por la lealtad al munícipe de ocasión. En términos generales, los servicios educativos y el magisterio se han liberado de las contingencias políticas externas al sector educativo,

---

b) La agenda de desarrollo académico del profesorado de las instituciones y programas de formación y actualización del magisterio comprendía una serie de acciones encaminadas a elevar la calidad de los formadores de maestros: mejorar las bibliotecas, organizar *seminarios, reuniones* y *talleres*, ofrecer becas para estudios de posgrado y establecer un programa interinstitucional de créditos académicos y un programa de estímulos a la productividad y desempeño de los maestros.

c) La agenda de actualización y superación profesional del magisterio de educación básica, tenía como objetivo la integración de un programa permanente en esta materia y el establecimiento de mecanismos de relación entre la actualización profesional y la carrera magisterial.

d) La agenda de fortalecimiento administrativo, buscaba establecer las condiciones organizativas y materiales necesarias para el desarrollo del subsistema. Con ese fin, en un primer momento, se integrarían los servicios federales bajo un solo mando en cada estado.

pero, en algunos aspectos, se hallan sometidos a una red de intereses políticos desarrollados dentro y en torno del sistema educativo.[33]

La federalización, por sí misma, no liberará al magisterio de esa servidumbre. Pero afortunadamente el proyecto de modernización en curso contempla otros capítulos que pueden contribuir a esa liberación, como son la reforma del sistema de formación y capacitación de maestros, la creación de un sistema nacional de evaluación, la carrera magisterial y el compromiso del gobierno de elevar el salario profesional del magisterio.[34]

La federalización de ahora no resolverá por sí misma todos los problemas del sector educativo, pero —como la de ayer lo hizo en su momento— creará mejores condiciones para resolverlos. La federalización podría mejorar muchos aspectos de los servicios de educación básica y normal, en la medida en que se superen los retos apuntados y se integren sobre nuevas bases los subsistemas estatales y el sistema nacional.

Entre otras cosas, la federalización permitirá una mejor integración entre los tres ciclos de la educación básica y entre éstos y los sistemas de formación y actualización del magisterio. También estimulará la participación de los maestros en los asuntos técnicos de sus respectivos ciclos y especialidades, puesto que los acercará a las instancias de dirección y diseño de los planes y programas educativos.

Se flexibilizará el trabajo docente, en la medida en que se podrá brindar a los maestros un mayor margen de libertad en la organización de sus actividades escolares y extraescolares, y podrán ser atendidas con mayor rapidez y especificidad las necesidades que afrontan en el desempeño de sus tareas docentes, en cada una de las localidades.

Dentro de un marco normativo nacional, permitirá crear subsistemas estatales de formación de maestros para conseguir una

[33] El magisterio ha ganado seguridad en el empleo —su inamovilidad— pero su movilidad ascendente se halla sometida a una servidumbre política equivalente a la que denunciaron en sus orígenes, sólo que ahora encarnada en un ente simbiótico: la burocracia educativo-sindical.

[34] La carrera magisterial, el salario profesional y la reforma del sistema de formación y capacitación de maestros, los he analizado con mayor cuidado en *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México*.

formación profesional del magisterio más acorde con las necesidades geográficas, sociales y culturales de cada uno de los estados. Permitirá un desarrollo más equilibrado de la matrícula normalista, atendiendo las necesidades regionales de formación de maestros para cada uno de los ciclos y especialidades que conforman la educación básica.

La integración de los sistemas estatales de formación de maestros podría estimular la vida profesional del magisterio, porque permitirá un mayor intercambio entre los maestros, los alumnos y los egresados de cada una de las instituciones formadoras de maestros.

La integración y la reforma de los sistemas estatales de enseñanza normal con base en una normatividad nacional, permitirá una mejor coordinación local y nacional de un sistema que ahora funciona en forma muy segmentada.

Ya se dieron los dos primeros pasos: las normales federales fueron transferidas a los gobiernos de los estados y, mediante las reformas constitucionales y legislativas, el gobierno federal reforzó su rectoría sobre el sistema de formación y actualización del magisterio de toda la República.

La federalización simultánea de la educación básica y normal —conforme avance su integración en cada estado— permitirá una relación más estrecha entre las escuelas normales y la dirección técnica, las escuelas y la región donde sus egresados irán a prestar sus servicios. De ese modo podría reducir el relativo aislamiento en que se encuentran varias de las instituciones de enseñanza normal con respecto a las escuelas para las cuales están formando maestros.

También permitirá estrechar la relación entre las instituciones formadoras de maestros y los órganos de dirección y el sistema escolar de educación básica, estimulará en las instituciones de enseñanza normal un mayor interés por el desarrollo de actividades de investigación mucho más vinculadas a las necesidades educativas concretas. Esa cercanía también alentará la participación de sus comunidades académicas en el diseño de planes y programas de estudio, materiales didácticos y modelos de organización escolar.

Además de los cambios que, por sí misma, produce en la estructura y organización del sistema educativo nacional, la descentralización establece mejores condiciones para crear una estruc-

tura institucional —técnica y administrativa— que lleve la modernización educativa hasta la práctica docente y la organización escolar.

La federalización descentralizadora, decíamos, no se cumple con la mera transferencia de los servicios educativos a los gobiernos de los estados. Más allá de eso, el ANMEBN plantea, junto con la transferencia, la integración de los servicios educativos dentro de cada estado, en el marco de los principios generales definidos por el gobierno federal.

A pesar de las tareas pendientes y contra los malos augurios, la descentralización no constituye el primer paso hacia la desintegración, sino un episodio más —uno de los más importantes— en la búsqueda de la integración del sistema educativo nacional sobre nuevas bases. Es un cambio que atiende no sólo a los imperativos del sistema educativo, sino también al reclamo de un nuevo equilibrio entre los tres niveles de gobierno y entre el Estado y la sociedad. Es un cambio que tendrá sus consecuencias más allá del sistema educativo, en la sociedad y en el sistema político.

Generalmente se afirma que la ruptura ha sido la principal continuidad en la política educativa de los gobiernos posrevolucionarios. Podrá ser así en algunos aspectos y momentos de la historia de la educación mexicana. Sin embargo, en la dimensión que nos ocupa, encontramos una sorprendente continuidad en torno de los proyectos que desde 1958 comenzaron a propugnar por una reforma en la estructura y organización educativa, con el fin de construir un nuevo equilibrio dentro del sistema educativo nacional. Esto no significa que la descentralización de 1992 haya seguido el guión del proyecto de 1958. Indudablemente hay semejanzas, pero con el paso del tiempo el proyecto se afinó y recibió la impronta de las autoridades educativas y de la negociación entre los distintos actores de cada época. De ese modo, el proyecto fue primero desconcentrador y después descentralizador, primero dentro del ámbito del gobierno federal y luego hacia los gobiernos de los estados.[35]

[35] La misma continuidad encontramos antes en el proyecto de federalización centralizadora —y la realidad de una expansión centralizadora—, una persistente tendencia que dio origen al sistema que desde 1958 se estaba intentando primero desconcentrar y después descentralizar. Es interesante que el primer proyecto desconcentrador aparece cuando el personal a desconcentrar (los maestros primarios

Ahora, la continuidad de la federalización está garantizada por dos principales razones: porque la federalización centralizadora de ayer ya había reconocido sus límites, por lo cual la federalización descentralizadora aparece como una tendencia prácticamente inevitable, y porque la nueva estructura quedó plasmada en el artículo 3o. constitucional y en la nueva Ley General de Educación. En el corto plazo, habría que agregar en favor de la continuidad el hecho de que el presidente de la República está comprometido con la federalización de la educación básica y normal.

---

y secundarios federales foráneos) se habían duplicado respecto al último intento de centralización absoluta, que se dio a finales de los años treinta. Aún más sorprendente resulta que el sistema finalmente se descentralice, en 1992, cuando ese personal se había multiplicado por siete.

APÉNDICE I

Resumen de la propuesta de descentralización educativa presentada por la Academia Mexicana de Educación (AME) a la VIII Asamblea Nacional Plenaria del Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE) (julio de 1969)

En julio de 1969, la AME presentó a la VIII Asamblea Nacional Plenaria del CNTE una propuesta de reformas a la estructura y operación administrativas de la SEP, con el fin de garantizar la ejecución puntual de la política educativa y posibilitar una estricta evaluación de sus resultados. Entre otras cosas, proponía lo siguiente:

1. Descentralizar la operación administrativa del sistema, creando en cada una de las entidades de la República el organismo de dirección correspondiente...

2. Confiar a las direcciones generales con residencia en la Ciudad de México la atención de las cuestiones técnicas inherentes a los diversos tipos de educación que imparte la Secretaría o a la naturaleza del servicio general que presten.

3. Crear, a nivel *staff*, un organismo permanente de planeamiento educativo, encargado de instrumentar, en una primera instancia, el ajuste de los planes, medios y métodos de la educación al proceso de cambio de la sociedad contemporánea.

4. Atribuir [al] personal ejecutivo y de inspección, tanto en el orden técnico como en el administrativo, el carácter de empleados de confianza.

5. Redefinir, en virtud de la nueva organización, la naturaleza de los puestos administrativos, describir sus funciones, evaluar técnicamente la remuneración que les corresponda y proponer la modificación radical del catálogo de empleos de la Federación.

Entre las funciones que tendrían los organismos de dirección en cada una de las entidades federativas estaban las siguientes: *a*) nombrar, mover, controlar y pagar al personal; *b*) proponer a los miembros de un órgano técnico de consulta, en el que tendría un representante el gobierno local; *c*) ejercer la inspección técnica y administrativa; *d*) formular, en consulta con el gobierno del estado y los ayuntamientos, los proyectos de los programas anuales que deberán ser sometidos a la consideración de la SEP para su aprobación; y *e*) proponer a la Secretaría la expansión del sistema en cuanto al personal, así como la construcción de edificios e instalaciones escolares, la creación de nuevos servicios, etc. Con la descentralización administrativa y técnica, asentaba la AME, se obtendría una mayor fluidez en los procedimientos, rapidez en los trámites, oportunidad en las decisiones y puntualidad en los pagos, al mismo tiempo que se estimularía: *a*) la formación, en el nivel directivo, de grupos de maestros y empleados expertos en los temas y problemas de cada entidad; *b*) la formulación de planes estatales de educación, en función de los programas locales de desarrollo, con el fin de superar el desequilibrio entre las regiones; y *c*) el arraigo de funcionarios, maestros, empleados y alumnos en sus propias localidades.

Las direcciones generales especializadas, con sede en la capital de la República, pasarían a tener funciones meramente técnicas (puesto que, como vimos, sus funciones administrativas serían transferidas a los organismos de dirección en las entidades federativas). Las direcciones generales tendrían las siguientes funciones: *a*) formular los planes de estudio, los programas y métodos de enseñanza; *b*) concentrar toda la información técnica de su especialidad; *c*) proporcionar asistencia técnica a los organismos de dirección que la requieran; y *d*) proponer a la autoridad ejecutiva las medidas que juzguen prudentes para mejorar la calidad de la enseñanza.

De ese modo las direcciones generales se podrían "concentrar en las tareas de supervisión y asistencia técnica" toda la atención que se había "dispersado en el tratamiento de cuestiones administrativas" y "estimular la formación, a nivel nacional, de grupos de maestros y funcionarios expertos en los temas y problemas de cada tipo de enseñanza, sistemáticamente dedicados a diseñar y proponer fórmulas para mejorar la calidad y el rendimiento del sistema".

La planeación educativa debería abandonar "el método simple de proyectar tendencias" y adoptar un sistema de metas educativas diferenciadas atendiendo a la heterogeneidad del país. El "planeamiento integral" de la educación, agrega, debe comprender todos los niveles y modalidades de la educación, e insertarse en la programación general del desarrollo económico y social de cada estado y del país en su conjunto. Finalmente, se indicaba que serían fijadas prioridades entre alternativas técnicas, atendiendo a las prioridades políticas, la relación costo-beneficio y la magnitud de los recursos —federales, estatales, municipales o privados— disponibles.

El organismo permanente de planeación se concebía como una "unidad *staff*" o "estado mayor" con funciones de acopio de información, investigación, supervisión y asesoría. La información y la investigación comprenderían cuatro aspectos básicos del sistema, a cubrir por el mismo número de servicios en el organismo: *i*) el de estadística de la educación para atender los aspectos cuantitativos; *ii*) el de investigación pedagógica, para los cualitativos; *iii*) el de sistemas y procedimientos, para los administrativos; y *iv*) el de análisis presupuestal, para los financieros. En vista de que las investigaciones y propuestas de soluciones solicitadas a este organismo comprenderían una amplia diversidad de temas, muchos de los cuales se presentarían de manera eventual o imprevista, la AME consideraba inconveniente la formación de un equipo muy grande de expertos en todas las especialidades, por lo que sugería la integración de un grupo restringido de investigadores de muy alta calificación, los que, a su vez podrían constituir grupos de trabajo *ad hoc* según objetivos y plazos preestablecidos, cuando tuvieran que realizar tareas que así lo requiriesen.

Puesto que varias de las funciones que cumpliría el organismo de planeación eran y seguirían siendo atendidas por otros organismos de la Secretaría, la AME consideraba insuficiente convenir entre estas dependencias solamente un flujo permanente de información, sino que debería establecerse también un mecanismo orgánico de coordinación, consulta y trabajo común especializado.

La propuesta de convertir en empleados de confianza al personal ejecutivo y de supervisión de los organismos de dirección en las entidades federativas se basaba en los siguientes argumentos:

i) con la descentralización, tales empleados pasarían a cumplir funciones tan importantes como el nombramiento, control y pago del personal, por lo que adquirirían el carácter de funcionarios; y *ii)* la adopción e implementación de las decisiones correctivas de las autoridades superiores y funcionarios depende de los servicios de supervisión que los inspectores escolares practican en nombre de aquéllos.

La redefinición de la naturaleza de los puestos administrativos —funciones, remuneración, etc.— se sustentaba en las siguientes consideraciones:

1. Las disposiciones jurídicas referidas al personal administrativo de la Secretaría han puesto "el acento en el reconocimiento y protección de los derechos de los trabajadores, sin que igual atención se haya conferido a la eficiencia en el trabajo".

2. La rigidez de estas disposiciones ha impedido el establecimiento de un mecanismo expedito de actualización y ajuste a las necesidades generadas por la expansión del servicio educativo.

3. Las nuevas necesidades han tenido que afrontarse creando parcialmente algunas situaciones de hecho o han quedado sin tareas justificables algunos empleos cuya función fue suprimida o superada. Estas situaciones se expresan, por ejemplo, en la práctica de comisionar empleados de una dependencia a otra, sin que estos reacomodos se consagren ni en los organigramas ni en el presupuesto.

4. El catálogo de empleos de la Federación comprende una multiplicidad de denominaciones y niveles de pago para tareas de la misma naturaleza, sin que existan elementos para diferenciar la carga de trabajo ni la complejidad en el desempeño de las funciones.

5. Los puestos que realmente existen en cada dirección no corresponden a los previstos en el presupuesto de egresos, ni las personas que los ocupan realizan las tareas que éstos suponen.

6. Los puestos se asignan en función de las plazas disponibles, no de las funciones que se juzgan necesarias, oscureciéndose la naturaleza del personal y a sub o sobrepagar una tarea. Lo que produce con frecuencia, una falta de correspondencia de los sueldos de los empleados con los habituales en el mercado de trabajo.

7. Las oportunidades de ascenso por capacitación, especialización o eficiencia están bloqueadas. De ahí que los movimientos

escalafonarios no tengan efecto alguno en el rendimiento del personal.

8. Los estímulos reales a los empleados asumen formas irregulares o ilegales —compensaciones no previstas en el presupuesto, asignación de plazas por interpósita persona, dispensa de horas de trabajo, cambios de horarios—, con todo lo cual se ha roto la estructura del sistema e introducido elementos de distracción o distorsión cada vez más complejas.

Para afrontar estos problemas, se proponía la creación de un "grupo *ad hoc*" que se encargara de diseñar los cambios que deberían hacerse para garantizar la máxima eficiencia en el trabajo del personal administrativo, sin afectar los derechos laborales y sobre la base de que los organismos de dirección en las entidades federativas y las direcciones generales deben funcionar con referencia estricta a un programa y a un presupuesto, haciendo depender de la naturaleza de sus objetivos concretos las funciones a desempeñar (los puestos), y la responsabilidad y la carga de trabajo (los sueldos).

APÉNDICE II

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (17 de mayo de 1993)

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. Éstos 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 gremial, 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 los 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. Ésta 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 adaptación social al cambio tecno-

lógico. 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 XX, 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 a 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 XX 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 XX 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 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, aquel 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 cápita*, 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 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 del magisterio.

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 la Constitución Política de 1917. En el siglo XX 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 Congreso 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 obliga-

ciones, 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 cobertura 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 los estados, no adquieren nuevas funciones que actualmente no tengan conforme a la Ley. La transferencia convenida propiciará que realicen actividades de la función educativa 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 asis-

tencia, 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 *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, colaboración 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 exitoso. 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 (1993).

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 características se pueden resumir en que ofrece una mejor articulación con los ciclos subsecuentes, toma en cuenta la idiosincrasia 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 pro-

blemas 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 información 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 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 y medio 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 al 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.

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

aseguraremos una modernización que fortalezca nuestra identidad nacional en el marco de una creciente prosperidad general.

Ciudad de México, D.F., a los 18 días
del mes de mayo de 1992.

TESTIGO DE HONOR
El Presidente Constitucional de
los Estados Unidos Mexicanos

CARLOS SALINAS DE GORTARI

POR EL EJECUTIVO FEDERAL
El Secretario de Educación Pública

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

POR EL SINDICATO NACIONAL DE
TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN
La Secretaria General del
Comité Ejecutivo Nacional

PROFRA. ELBA ESTHER GORDILLO MORALES

POR LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Aguascalientes

MIGUEL ÁNGEL BARBERENA VEGA

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Baja California

ERNESTO RUFFO APPEL

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Baja California Sur

VÍCTOR MANUEL LICEAGA RUIBAL

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Campeche

JORGE SALOMÓN AZAR GARCÍA

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Coahuila

ELISEO MENDOZA BERRUETO

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Colima

CARLOS DE LA MADRID VIRGEN

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Chiapas

J. PATROCINIO GONZÁLEZ GARRIDO

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Chihuahua

FERNANDO BAEZA MELÉNDEZ

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Durango

JOSÉ RAMÍREZ GAMERO

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Guanajuato

CARLOS MEDINA PLASCENCIA

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Guerrero

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Hidalgo

ADOLFO LUGO VERDUZCO

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Jalisco

CARLOS RIVERA ACEVES

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de México

IGNACIO PICHARDO PAGAZA

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Michoacán

J. GENOVEVO FIGUEROA ZAMUDIO

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Morelos

ANTONIO RIVA PALACIO LÓPEZ

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Nayarit

CELSO H. DELGADO RAMÍREZ

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Nuevo León

SÓCRATES RIZZO GARCÍA

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Oaxaca

HELADIO RAMÍREZ LÓPEZ

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Puebla

MARIANO PIÑA OLAYA

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Querétaro

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Quintana Roo

MIGUEL BORGE MARTÍN

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de San Luis Potosí

GONZALO MARTÍNEZ CORBALÁ

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Sinaloa

FRANCISCO LABASTIDA OCHOA

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Sonora

MANLIO F. BELTRONES RIVERA

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Tabasco

MANUEL GURRÍA ORDÓÑEZ

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Tamaulipas

AMÉRICO VILLARREAL GUERRA

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Tlaxcala

SAMUEL QUIROZ DE LA VEGA

La Gobernadora del Estado Libre
y Soberano de Yucatán

DULCE MA. SAURI RIANCHO

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Veracruz

DANTE DELGADO RANNAURO

El Gobernador del Estado Libre
y Soberano de Zacatecas

PEDRO DE LEÓN SÁNCHEZ

BIBLIOGRAFÍA

Academia Mexicana de la Educación, *La educación mexicana actual y su proyección hacia el futuro*, documento programático aprobado por la Asamblea Nacional de la Academia Mexicana de la Educación en noviembre de 1958.

Altamirano, Ignacio M., "Memorándum elaborado por el licenciado..., en relación con la comisión que le fue conferida por el licenciado Joaquín Baranda (8 de abril de 1885)".

Álvarez Barret, Luis, "La supervisión escolar", en *Junta Nacional de Educación Primaria* (1953), SEP, 1954.

Alvear Acevedo, Carlos, *La educación y la ley. La legislación en materia educativa en el México independiente*, Jus, México, 1978.

Arnaut, Alberto, *La evolución de los grupos dominantes en el* SNTE, CIDE, 1992.

——, *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, CIDE, 1991.

——, *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México (1887-1994)*, CIDE, 1996.

Arroyo de la Parra, Miguel, *Federalización de la enseñanza*, Talleres Tipográficos Modelo, México, 1939.

Baranda, Joaquín, "Discurso en la inauguración de la Escuela Normal de Profesores del D.F. (1887)".

——, "Discurso pronunciado en la apertura del Congreso Nacional de Instrucción Pública (1889)".

Barbosa, Antonio, *Cien años en la educación de México*, Pax-México, 1978.

Barrera Fuentes, Florencio, *Crónicas y debates de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria*, t. III, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Bassols, Narciso, "Comunicación a la Liga de Maestros Ateos de Villahermosa, Tabasco (9 de febrero de 1934)", en SEP, *Memoria*, t. II, 31 de agosto de 1934, TGN, 1934.

Berlanga, David G., *Pro-Patria*, Edición especial de *La Evolución*, Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios, Aguascalientes, 16 de septiembre de 1914.

Berrueto Ramón, Federico (subsecretario de la SEP, 1964-1970), *Memorias*, Saltillo, 1984.

Bolaños, Víctor Hugo, *Historia de la educación en México en el siglo XX contada por sus protagonistas*, Educación, Ciencia y Cultura, México, 1982.

Bracho G., Teresa, *La modernización educativa en perspectiva*, FLACSO, 1990.

Britton, John, *Educación y radicalismo*, 2 t., SepSetentas, México, 1976.

Cabrera, Luis, "Balance de la Revolución", conferencias pronunciadas en la Biblioteca Nacional de México, 30 de enero de 1931.

Calderón, Esteban B., "Carta al Profesor Salvador M. Lima, Director General de Educación Primaria y Especial del Estado de Jalisco y Presidente del Comité Ejecutivo Organizador del Tercer Congreso

Nacional de Maestros (Guadalajara, Jalisco, del 26 de diciembre de 1921 al 6 de enero de 1922)", sin pie de imprenta.

Camacho, Salvador, *Controversia educativa: entre la ideología y la fe. La educación socialista en Aguascalientes*, CNCA, México, 1991.

Campaña política del C. Álvaro Obregón, candidato a la presidencia de la República 1920-1924, t. V, México, 1923.

Cano, Celerino, "El problema educativo de México", en *El sentido político de la educación nacional*, Buró de investigación política, septiembre-diciembre de 1956.

Carbó, Teresa (ed.), *El nacimiento de una secretaría (Documentos sobre la creación de la SEP: 1920-1924)*, Cuadernos de La Casa Chata, núm. 46, México, 1981.

Carrillo, Carlos A., "El congreso de Instrucción. Tentativa para uniformar las leyes de educación en el país", en *Artículos Pedagógicos*, IFCM, México, 1964.

Carrizales, César, *Crisis en la formación de los educadores*, Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, 1983.

Castellanos, Abraham, "Discurso pronunciado el 18 de febrero de 1911", en *Discursos a la nación mexicana sobre la educación nacional*, Librería de Ch. Bouret, México, 1913.

——, "Fines de la Escuela Normal Veracruzana (Jalapa, 2 de diciembre de 1911)", en *Discursos a la nación mexicana...*, Librería de Ch. Bouret, México, 1913.

Castillo, Isidro, *México: sus revoluciones sociales y la educación*, t. 4, Gobierno del estado de Michoacán, México, 1976.

CEN, "Informe presentado por el... al XI Consejo Nacional del SNTE, el 1 de diciembre de 1959".

Chávez, Ezequiel A., "Iniciativa de la Ley de creación de la Secretaría de Educación Pública Federal y de federalización de la enseñanza", en *Boletín de la Universidad*, época IV, I/1, agosto de 1920.

Congreso Nacional de Educación Primaria, "Dictamen sobre el primer tema del II Congreso Nacional de Educación Primaria (septiembre de 1911)".

Coronel, Eduardo R., "Informe general relativo a los trabajos llevados a cabo por el Congreso Nacional de Educación Primaria en su tercera reunión (Jalapa, Veracruz, octubre de 1912)", en *Boletín de instrucción pública*, SIPBA, XX/5-6, México, noviembre y diciembre de 1912.

Correa, Alberto, "Congreso Nacional de Educación", en *La enseñanza normal*, I/14, México, 8 de septiembre de 1905.

Corzo Ramírez, Ricardo, "Situaciones y nociones educativas recurrentes: Veracruz, de los inicios del porfiriato a la revolución", en *La palabra y el hombre*, Universidad Veracruzana, núm. 52, octubre-diciembre de 1984.

De la Luz Mena, José, "Escuela racionalista (octubre de 1936)", en *La escuela socialista, su desorientación y fracaso. El verdadero derrotero*, s.p.i., 1941, pp. 299-300.

De la Peña, Guillermo, *El aula y la férula*, El Colegio de Michoacán, 1981.
De los Reyes, Yolanda, "Descentralización de la educación", en Blanca Torres (coord.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.
Diario Oficial de la Federación, 26 de octubre de 1960.
Díaz Covarrubias, José, *La instrucción pública en México*, Imprenta del gobierno, 1875.
Dumas, Claude, *Justo Sierra y el México de su tiempo (1848-1912)*, 2 tomos, UNAM, 1986.
Escuelas laicas, Empresas Editoriales, México, 1967.
Fernández Rojas, J., *El proceso de la educación pública en México*, Saltillo, Impresora Coahuila, 1933.
Fuentes Díaz, Vicente y Alberto Morales Jiménez, *Los grandes educadores mexicanos del siglo XX*, Editorial Altiplano, 1969.
Fuentes Molinar, Olac, *Educación y política en México*, Nueva Imagen, 1979.
——, *Reflexiones sobre el futuro de la Universidad Pedagógica Nacional*, UPN, diciembre, 1992.
——, *Educación, Estado y Sociedad de México*, México, Ed. Movimiento, 1980.
Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, 1969.
Gallo Martínez, Víctor, "....", *Junta Nacional de Educación Primaria (1953)*, SEP, 1954.
—, *La educación preescolar y primaria*, SEP/IFCM, 1963.
García Téllez, Ignacio, "Problemas educativos de México", en *El sentido político de la educación nacional*, Buró de investigación política, septiembre-diciembre de 1956.
Garciadiego, Javier, "Movimientos estudiantiles durante la revolución mexicana. Estudio de caso de la participación de un grupo de clase media urbana", en *Los estudiantes: trabajos de historia y sociología*, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, 1989.
——, "Historia de una falsa fundación", en *Revista de la Universidad*, UNAM, junio de 1989.
——, *Rudos contra científicos. La Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
Garner, Paul, "Autoritarismo revolucionario en el México provincial; el carrancismo y el gobierno preconstitucional en Oaxaca, 1915-1920", en *Historia Mexicana*, XXXIV:2 (134) (oct.-dic. 1984), pp. 238-299, México, El Colegio de México.
González, Manuel, "Manifiesto que en el último día de su periodo constitucional da a sus compatriotas el presidente____ (30 de noviembre de 1884)", en SEP, *La educación pública en México a través de los mensajes presidenciales*, 1926.
Guevara Niebla, Gilberto, *La catástrofe silenciosa*, FCE, 1992.
——, *La educación socialista en México, 1934-1940*, SEP-Ediciones El Caballito, México, 1985.

Gutiérrez Hermosillo, Joaquín, "Condiciones políticas y sociales del país en relación con la educación pública", sin pie de imprenta, sin fecha.

Gutiérrez Tostado, Marcela, *El intento de liberar a un pueblo. Educación y magisterio tabasqueños con Garrido Canabal: 1924-1935*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1993.

Hernández, Alicia, "La mecánica cardenista" en *Historia de la revolución mexicana*, vol. 16, El Colegio de México, 1979.

Hernández, Julio S., "Álbum pedagógico escolar [1896]", en *El educador mexicano*, Antigua Librería de Murguía, 1909.

——, *El Magisterio Nacional*, 1904.

——, "Lo que somos, lo que poseemos, lo que representamos", en *El Magisterio Nacional*, I/1, México, enero de 1904.

——, "La Asociación Nacional de Maestros Mexicanos", en *La escuela Mexicana*, VI/3, México, 30 de marzo de 1909.

——, "Discurso inaugural del Congreso de Educación del Distrito Federal (1917)".

Kay Vaughan, Mary, *Estado, clases sociales y educación en México*, 2 t., SEP/80-FCE, México, 1982.

Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, 1969.

——, *Teoría general del Estado*, Editora Nacional, México, 1973.

Larroyo, Francisco, *Historia comparada de la educación en México*, Porrúa, 3a. ed., 1952.

Latapí, Pablo, *Mitos y verdades de la educación mexicana (1971-1972)*, Centro de Estudios Educativos, 1973.

——, "Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)", en *Comercio exterior*, diciembre de 1975.

——, *El sexenio educativo 1958-1964*, CEE, México, 1965.

Llinas, Édgar, *Revolución, Educación y Mexicanidad*, UNAM, 1979.

Loaeza, Soledad, *Clases medias y política en México. La querella escolar, 1959-1963*, El Colegio de México, 1981.

Lombardo Toledano, Humberto, "Proyecto de Reorganización de la SEP" (ponencia presentada a la Primera Convención Técnica Nacional del STERM, realizada en octubre de 1940), en *Revista Mexicana de Pedagogía*, Sociedad Mexicana de Pedagogía, I/5, diciembre de 1940.

Lombardo Toledano, Vicente, *Una ojeada a la crisis de la educación en México*, Universidad Obrera, México, 1958.

López Portillo y Rojas, José, "Discurso de clausura del II Congreso Nacional de Educación Primaria (septiembre de 1911)".

Loyo, Engracia (comp.), *La Casa del Pueblo y el maestro rural mexicano*, SEP-Ediciones El Caballito, México, 1985.

——, "Escuelas rurales 'Artículo' 123 (1917-1940)", en *Historia Mexicana*, XL: 2 (158) (oct-dic.), pp. 299-336, El Colegio de México, 1991.

——, "Lectura para el pueblo, 1921-1940", en *Historia Mexicana*, XXXIII: 3(131) (ene.-mar.), 1984, pp. 298-345.

Lucio, Gabriel, "La federalización de la educación primaria y el espíritu nacional [trabajo leído en la II Reunión Cultural del Sindicato de Maestros de Jalapa]", en *Revista de Educación*, Escuela Normal del Estado de Veracruz, núm. 3, Jalapa, noviembre de 1929.

Luna Arroyo, Antonio (comp.), *La obra educativa de Narciso Bassols*, Patria, México, 1934.

MacGinn, Noel *et al.*, *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México*, Fundación Javier Barros Sierra, A.C., 1983.

Machorro y Narváez, Paulino, *La enseñanza en México*, Imprenta de Manuel León Sánchez, México, 1916.

Madero, Francisco I., "Informe al Congreso de la Unión, 1 de abril de 1912", en SEP, *La educación pública en México a través de los mensajes presidenciales...*, SEP, 1926.

——, "Informe al Congreso de la Unión, 16 de septiembre de 1912", en SEP, *La educación pública en México a través de los mensajes...*

Manzano, Teodomiro, *Historia de la educación primaria en el estado de Hidalgo*, SEP, 1950.

Martínez Assad, Carlos, *El laboratorio de la revolución*, Siglo XXI Editores, 1979.

Martínez, Armando y Manuel Moreno, *Jalisco desde la revolución. La escuela de la revolución*, Gobierno del estado de Jalisco, 1988.

Martínez, Bruno, "La confederación de la enseñanza primaria", en *La escuela mexicana*, enero de 1911.

Martínez, Miguel F., "Informe rendido por el Presidente del Congreso Nacional de Educación Primaria, en la sesión de clausura del mismo, celebrado la tarde del 24 de septiembre de 1910", en SIPBA, *Congreso Nacional de Educación Primaria reunido en la capital de la República en el mes del centenario*, t. III, Imprenta de A. Carranza e hijos, México, 1911.

Melgarejo Vivanco, José Luis, *La enseñanza lancasteriana*, Normal Veracruzana, Jalapa, 1975.

Meneses Morales, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, Porrúa, Méxieo, 1983.

——, *Tendencias educativas oficiales en México, 1911-1934*, Centro de Estudios Educativos, México, 1986.

Miranda, Francisco, *Políticas públicas y grupos de interés en México: Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)*, tesis de maestría, Instituto Mora, 1992.

Moctezuma, Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Monroy, Guadalupe, "Instrucción pública", en Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. *La República Restaurada. La vida Social*, 3a. ed., Hermes, 1973.

Noriega, Margarita, *Crisis y descentralización educativa en México*, UPN, 1992.

——, "La equidad y el financiamiento educativo, problemas clave de la federalización", en *El Cotidiano*, noviembre-diciembre de 1992.

O'Gorman, Edmundo, *Seis estudios históricos de temas mexicanos*, Universidad Veracruzana, Jalapa, 1960.

Ordóñez, Plinio D., "Informe sobre los trabajos del Tercer Congreso Nacional de Maestros, verificado en Guadalajara, del 26 de diciembre de 1921 al 6 de enero de 1922, rendido al Gobierno del Estado de Nuevo León por el delegado...", Imprenta del Gobierno del Estado, Monterrey, 1922.

Palavicini, Félix C., "Discurso en la sesión de clausura del Congreso de Maestros Veracruzanos (El puerto, 9 de marzo de 1915)", en *La patria por la escuela*, Linotipografía Artística, México, 1916.

——, *Problemas de educación*, F. Sempere y Cía. Editores, Valencia, 1910.

Palavicini, Félix F., "Sobre la SIPBA y la centralización-descentralización educativa", en *La patria por la escuela*, Linotipografía Artística, México, 1916.

Pani, Alberto J., "La instrucción rudimentaria en la República (junio de 1912)", en *Mi contribución al nuevo régimen (1910-1933)*, Editorial Cultura, México, 1936.

Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México, 1940-1990*, El Colegio de México, 1991.

—— (comp.), *Teoría y práctica de la administración pública en México*, INAP, 1992.

—— (comp.), *Dilemas y aprendizajes de la federalización educativa en México (1992-1997)*, El Colegio de México, 1998.

Partido Nacional Revolucionario, *Plan Sexenal...*

Pescador Osuna, José Ángel, *Aportaciones a la modernización educativa*, Universidad Pedagógica Nacional, 1994.

——, "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", en *El Cotidiano*, México, UAM-Unidad Azcapotzalco, noviembre-diciembre.

PNR, "Programa de Acción (20 de enero de 1929)", en *Historia documental del Partido de la Revolución*, tomo I: *PNR 1929-1932*, PRI/ICAP, 1981.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Educación*, SEP, 1977.

——, *Programa para la modernización educativa, 1989-1994*, octubre de 1989.

Prawda, Juan, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1987.

——, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo, 1984.

——, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo, 1985.

Puig Casauranc, José María, "Plática que sobre asuntos educativos y en respuesta a preguntas concretas de algunos profesores, sustentó el secretario de Educación Pública, doctor... en la primera sesión del Congreso de directores federales [México, D.F., 2 de abril de 1925]", en *Boletín de la SEP*.

Quirk, Robert E., "Liberales y radicales en la revolución mexicana", en *Historia Mexicana*, II:4(8) (abril-jun.), pp. 503-528, México, El Colegio de México, 1953.

Raby, David L., *Educación y revolución social*, SEP, México, 1974.

Ramírez, Rafael, Celerino Cano, Luis Álvarez Barret *et al.*, *El problema educativo nacional*, Academia Mexicana de Educación.

Rezéndiz, Ramón, *Las políticas de desconcentración y descentralización educativas: el conflicto entre la burocracia sindical y estatal, 1978-1988*, tesis de maestría, Instituto Mora, 1992.

Rodríguez y Cos, J.M., "Propuesta de federalización de las escuelas rudimentarias para indios que no hablan español (CNEP, 1912)", en *La educación*, Instituto literario del estado, Mérida, I/10, 1 de octubre de 1912.

Ruiz, Luis E., *Tratado elemental de pedagogía*, Secretaría de Fomento, México, 1900.

Sáenz, Aarón, "Discurso pronunciado por..., secretario de Educación Pública ante la Asamblea Nacional de Educación (11 de agosto de 1930)".

Sáenz, Moisés, "Conferencia dictada en el Congreso Nacional de Maestros, realizado en el teatro Hidalgo de la Ciudad de México (diciembre de 1929)".

——, "Sumario crítico (1928)", en SEP, *El esfuerzo educativo*, 1928.

Salazar, Juan B., "Discurso pronunciado por el profesor..., en la clausura del Congreso Nacional de Maestros (27 de septiembre de 1929)", México, Herrero, 1929.

Sánchez Pontón, Luis, "La reforma educacional en México", en *Revista de educación*, SEP, I/6, México, noviembre de 1937.

Santos Valdés, José, *La batalla por la cultura*, Editorial Morelos, México, 1944.

——, *Magisterio, Órgano de la Internacional de Trabajadores de la Educación*, 1940.

——, Entrevista de Mario Gill, 1970.

Segovia, Rafael, *La politización del niño mexicano*, México, El Colegio de México, 1976.

——, *Lapidaria política*, Fondo de Cultura Económica, 1996.

SEP, "Bases de la Asamblea Nacional de Educación (19 de junio de 1930)". Dirección General de Instrucción Pública de Guanajuato, "Dictamen de la... sobre la federalización de la enseñanza (21 de noviembre de 1920)", en *Revista Mexicana de Educación*, dirigida por A. Pérez y Soto, enero de 1921.

——, *Programa de reformas del sistema de enseñanza normal*.

——, *La educación pública en México*.

——/Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación, *Informe de la ...*, México, 1968.

——/CNTE, "Documento publicado en la víspera de la VIII Asamblea Nacional Plenaria del CNTE (julio-agosto de 1969)".

——, *Acción educativa del Gobierno Federal (1952-1954)*, México, 1954.

——/Conacen, *Plan de acción para el desarrollo del subsistema de formación y actualización de docentes*, 1990.

——, *Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal (17 de mayo de 1993)*.

——, *Memoria de la...*, SEP, México, 1941.

——, *Hacia un Nuevo Modelo Educativo, Perfiles de Desempeño para preescolar, primaria y secundaria*.

Sierra, Justo, *Obras completas*, t. V, UNAM, 1977.

——, *Obras completas*, t. VIII, UNAM, 1977.

——, *Obras completas*, t. XIV, 1977.

——, "Discurso al inaugurarse el periodo de sesiones del CSEP (6 de julio de 1905)".

SIPBA, "La descentralización de la enseñanza", en *Boletín de Educación*, SIPBA, Director Alfonso Cravioto, I/1, México, septiembre de 1914.

——, "Iniciativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (18 de abril de 1905)".

——, "Decreto por el que se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes (6 de mayo de 1905)".

——, "La descentralización de la enseñanza", en *Boletín de Educación*, SIPBA, Director Alfonso Cravioto, I/1, México, septiembre de 1914.

Siwek-Pouydesseau, Jeanne *et al.*, *Desconcentración administrativa*, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

SJIP, *Ley constitutiva del Consejo Superior de Educación Pública (octubre de 1901)*.

SNTE, "Importancia de la reforma educativa para la enseñanza primaria (Editorial)", en *Magisterio*, SNTE, núm. 21, febrero de 1961.

——, *Conclusiones de la II Conferencia Nacional de Educación del SNTE*, Oaxtepec, Morelos, octubre de 1970.

——, "La política educativa y los problemas del país", en *El sentido político de la educación nacional*, Buró de investigación política, septiembre-diciembre de 1956.

——, "Peligro en puerta: ¡Desfederalización de la enseñanza! (Editorial)", en *Magisterio*, SNTE, núm. 8, noviembre de 1959.

S.O.H., "Reestructuración de la educación primaria en México (Editorial)", en *Magisterio*, SNTE, núm. 20, diciembre de 1960-enero de 1961.

Solana, Fernando (comp.), *Historia de la educación en México*, SEP/FCE, 1983.

Sotelo Inclán, Jesús, "La educación socialista", en Solana (comp.), *Historia de la educación en México*, SEP/FCE, 1983.

Staples, Anne, "Panorama educativo al comienzo de la vida independiente", en Josefina Zoraida Vázquez *et al.*, *Ensayos sobre la historia de la educación en México*, México, El Colegio de México, 1981.

——, "Esfuerzos y fracasos: la educación en Veracruz, 1824-1867", en *La palabra y el hombre*, Universidad Veracruzana, núm. 52, octubre-diciembre de 1984.

STERM, *Informe del Comité Ejecutivo Nacional al Primer Congreso Ordinario del...*, CTM/FSTSE, México, 18 de febrero de 1940.

——, Informe del Comité Ejecutivo Nacional al Primer Congreso Ordinario del...

——, "Resoluciones de la Primera Convención Técnica Nacional del STERM (octubre de 1940)".

——, *Informe del Comité Ejecutivo Nacional al Primer Congreso Ordinario del...*, CTM/FSTSE, México, 18 de febrero de 1940.

Street, Susan, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, El Colegio de México, mayo-agosto de 1983.

——, *Organized Teachers as Policymakers: Domination and Opossition in Mexican Public Education*, Graduate School of Education of Harvard University, 1988.

——, "Los distintos proyectos para la transformación del estado burocrático de la SEP", en *Perfiles educativos*, núm. 7, CISE/UNAM, octubre-diciembre de 1984.

Talavera, Abraham, *Liberalismo y educación*, t. II, SepSetentas, México, 1973.

Tanck de Estrada, Dorothy, *La educación ilustrada, 1786-1836. Educación primaria en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1977.

——, "Las escuelas lancasterianas en la Ciudad de México: 1822-1842", en *Historia Mexicana*, XXII:4 (88) (abr.-jun. 1973), pp. 494-513, México, El Colegio de México.

Taracena, Alfonso, *La verdadera revolución mexicana*, Tercera etapa, Jus.

Tejera, Humberto, *Crónica de la escuela rural*, IFCM-SEP, México, 1962.

Tena Ramírez, Felipe, *Las leyes fundamentales de México*, Porrúa.

Torres Bodet, Jaime, *Memorias. Tierra prometida*, Porrúa, México, 1972.

——, *Memorias. Años contra el tiempo*, Porrúa, México, 1981.

Torres Quintero, Gregorio, "La uniformidad de la enseñanza. Exageración de este principio", en *La enseñanza primaria*, vol. IV, núm: 24, México, 25 de junio de 1905.

——, "La Asociación Nacional del Magisterio. Centralistas y federalistas", en *La enseñanza primaria*, vol. VIII, núm. 20, México, 15 de abril de 1909.

——, "La Asociación Nacional del Magisterio. Los federalistas", en *La enseñanza primaria*, VIII/21, México, 1 de mayo de 1909.

——, "Informe general relativo a los trabajos llevados a cabo por el Congreso Nacional de Educación Primaria en su segunda reunión, verificada en la capital de la República el año de 1911", en *Boletín de*

instrucción pública, Órgano oficial de la SIPBA, México, XVIII/4-6, septiembre-noviembre de 1911.

——, "Informe sobre las escuelas de instrucción rudimentaria que el Ejecutivo de la Unión está erigiendo en la República, presentado en la tercera reunión del CNEP por el señor profesor, representante de la SIPBA", en *Boletín de instrucción pública*, XX/3-4, septiembre-octubre 1912.

Torres, Zenón, "La enseñanza primaria debe federalizarse", en *La enseñanza normal*, Segunda Época, director Leopoldo Kiel, IV/5, 15 de marzo de 1911.

Universidad Pedagógica Nacional, *Política educativa en México*, t. II, México, 1981.

Vadillo, Basilio, "Discurso pronunciado por su autor en la celebración del XXIV aniversario de la fundación de la Escuela Normal para Maestros", en *La enseñanza normal*, Segunda Época, director Leopoldo Kiel, IV/5, 15 de marzo de 1911.

Valadés, José C., *El Porfirismo. El crecimiento*, Ed. Patria, 1948.

Vasconcelos, José, *El Ulises criollo. Tercera parte: el desastre*, 3a. ed., Jus, México, 1968.

——, *De Robinson a Odiseo*, 1934.

——, *Discursos 1920-1950*, Botas, 1950.

Vázquez, Elena y Carmen Valcárcel (eds.), *Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas. Informes de gobierno y mensajes presidenciales de año nuevo, 1928/1940*, vol. 2, Siglo XXI Editores, México, 1978.

Vázquez, Josefina Zoraida, *Nacionalismo y educación en México*, México, El Colegio de México, 1979.

—— *et al.*, *Ensayos sobre la historia de la educación en México*, México, El Colegio de México, 1981.

Vázquez Gómez, Francisco, "Discurso en la inauguración del Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria" (20 de septiembre de 1911).

Vázquez Santa Ana, Higinio, *Segundo Congreso Nacional de Maestros (México, D.F., del 15 al 28 de diciembre de 1920)*, Talleres tipográficos del gobierno de Querétaro, 1923.

Véjar Vázquez, Octavio, "El problema de la educación pública en México", en *El sentido político de la educación nacional*, Buró de investigación política, septiembre-diciembre de 1956.

Vera Estañol, Jorge, *La revolución mexicana*, 1976.

Vicarte, Alberto, "Sociedad Fraternal de Profesores Veracruzanos", en *Educación nacional*, vol. V, núm. 4, Chihuahua, 28 de febrero de 1911.

Yankelevich, Pablo, *La educación socialista en Jalisco*, Departamento de Educación Pública del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1985.

Yáñez, Agustín, "Discurso del secretario de Educación Pública... el Día del Maestro de 1970", SEP, 1970.

Zaid, Gabriel, "Aclaraciones sobre López Velarde", en *Vuelta*, XV/175, junio de 1991.
Zea, Leopoldo, *Del liberalismo a la revolución en la educación mexicana*, IFCM-SEP, México, 1962.
——, *El positivismo en México*, FCE, México.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Boletín de educación, director Alfonso Cravioto, I/1, México, septiembre de 1914.
Boletín de instrucción pública, SIPBA, XX/5-6, México, noviembre-diciembre de 1912.
La enseñanza normal, I/14, México, 8 de septiembre de 1905.
Boletín de la Universidad, época IV, I/1, agosto de 1920.
La escuela mexicana, VI/3, México, 30 de marzo de 1909.
El magisterio nacional, I/1, México, enero de 1904.
La escuela mexicana, V/36, México, 30 de enero de 1909.
La enseñanza primaria, IV/6, México, 16 de septiembre de 1904.
La educación nacional (director y propietario, Alberto Vicarte), Chihuahua, V/4, 28 de febrero de 1911.
Revista Mexicana de Pedagogía, Sociedad Mexicana de Pedagogía, I/5, diciembre de 1940.
Revista de educación, Escuela Normal del Estado de Veracruz, núm. 3, Jalapa, noviembre de 1929.
Lux, Liga de Profesores del Estado y Partido Socialista del Sureste, IV/9, Mérida, octubre de 1935.
Magisterio, SNTE, núm. 20, diciembre de 1960/enero de 1961.
La escuela mexicana, enero de 1911.
Nosotros, núm. 2, enero de 1913.
Magisterio, SNTE, núm. 20, diciembre de 1960/enero de 1961.
Boletín de educación, SIPBA, director Alfonso Cravioto, I/1, México, septiembre de 1914.
Tesis, II/15-16, 15 de octubre de 1939.
Tesis, STERM, I/12, 13 de junio de 1939.
Tiempo, 18 de diciembre de 1942.
Tiempo, 25 de diciembre de 1942.
Tiempo, 15 de enero de 1943.
La enseñanza primaria, VIII/20, México, 15 de abril de 1909.
Boletín de instrucción pública, Órgano oficial de la SIPBA, México, XVIII/4-6, septiembre-noviembre de 1911.
Boletín de instrucción pública, XX/3-4, septiembre-octubre de 1912.
La enseñanza primaria, VIII/21, México, 1 de mayo de 1909.
La enseñanza normal, Segunda Época, director Leopoldo Kiel, IV/5, 15 de marzo de 1911.
La enseñanza primaria, IV/24, México, 25 de junio de 1905.

La federalización educativa en México, 1889-1994,
se imprimió por encargo de la Comisión Nacional
de los Libros de Texto Gratuitos, en los talleres de
Gráficas La Prensa, S.A. de C.V.,
con domicilio en Prolongación de Pino No. 577, col. Arenal México,
C.P. 02980, México, D.F.
durante diciembre de 1998.

El cuidado de la edición estuvo a cargo
del Departamento de Publicaciones de El Colegio de México
en coordinación con la Dirección General de Materiales y Métodos
Educativos. Tipografía y formación a cargo de Patricia Alfaro.
El tiraje fue de 2,500 ejemplares más sobrantes de reposición