

Desgraciadamente, no vuelven a aparecer noticias sobre el Congreso.

7. LA ENSEÑANZA, LA FEDERACIÓN Y LOS MUNICIPIOS

Desde mayo 19 de 1896 (Dublán y Esteva, 1898, 26, pp. 174-175) un decreto de Díaz prescribió que la instrucción oficial primaria en el D.F. y Territorios dependiera exclusivamente del Ejecutivo de la Unión. En otras palabras, la federación se responsabilizó de las escuelas municipales que desde tiempo inmemorial dependían de los ayuntamientos. Estos mantuvieron en los estados su control de la enseñanza primaria.

Carlos A. Carrillo opinaba (1907, p. 302), con otros educadores, que la escuela primaria:

[...] debe sostenerse con los recursos del municipio, no con los generales del estado; esto es un principio de justicia estricta ¿Por qué los vecinos de Cosamaloapan, v. gr., han de trabajar para pagar la educación de los hijos de los vecinos de Jalapa y Córdoba?

Por otra parte, después de la caída de Huerta (julio 15 de 1914), cuando Carranza parecía tener a la mano el triunfo de la causa constitucionalista, empezó éste a manifestar su propósito de fortalecer la autonomía del municipio y convertirlo en piedra angular de la democracia mexicana. Así lo confirmaba el decreto de diciembre 25 de 1914, expedido en Veracruz (Fabela, 1963, pp. 118-119), el cual añadía que la autonomía municipal, además de moralizar la administración y hacer más efectiva la vigilancia de sus intereses, "impulsaría el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República [...]".

A este deseo de fortalecer el municipio, se añadía otra razón señalada por Andrés Osuna, uno de los educadores más sobresalientes de esa época: la experiencia favorable en Coahuila del funcionamiento del municipio libre, del cual dependían las escuelas aun en el aspecto económico. La Dirección General de Instrucción Pública del Estado se entendía directamente, o por medio de los inspectores, de los sueldos y otras partidas de las escuelas y negociaba con las autoridades municipales. El nuevo procedimiento resultó tan efectivo que llegó a darse el caso de poblaciones que dedicaron más de tres cuartas partes de su presupuesto a la educación. Los constituyentes de Querétaro, impresionados favorablemente por el éxito de la organización coahuilense con el municipio libre, juzgaron que ésta podría imponerse a todo el país (Osuna, 1943, pp. 83-84).²⁴

²⁴ Para una historia del municipio, véase la excelente obra de Moisés Ochoa Campos. *La reforma municipal*. México: [Edición Privada], 1955.

Carranza había devuelto a los municipios, durante su mandato de gobernador, el control de la enseñanza tanto en el aspecto financiero como en la contratación y despido de maestros. La Dirección General de Educación Primaria Estatal tenía derecho de inspeccionar las escuelas y conservaba el control sobre la dirección técnica.

El gobernador Gustavo Espinosa Mireles creó, por su parte, la Junta Central de Educación del Estado (Coah.), a la cual encargó de las contrataciones, despidos y otros aspectos de la enseñanza. La Junta Central de Educación incluía representantes de la Dirección General de Educación Primaria del Estado, del Ateneo Fuente, la Escuela Preparatoria Estatal, de la Escuela Normal y de las municipalidades. El propio gobierno estatal dotaba de fondos a las municipalidades. Sin embargo, José Rodríguez González, director de Instrucción Pública en Coahuila y constituyente en Querétaro, sostenía que la experiencia de la municipalización de la enseñanza no era tan buena. Desde que las escuelas habían pasado a depender de los municipios, los maestros estaban sometidos, de parte de las autoridades locales, a presiones políticas indebidas (Richmond, 1980, p. 53).

Los resultados de la municipalización en otros estados eran peores. En 1920 las autoridades escolares de Durango informaron que de las 277 escuelas, sólo funcionaban 97, 37 de ellas eran de la capital por haberse despedido a muchos maestros y no pagarse a otros como resultado del favoritismo político en el ambiente local. En Michoacán, el gobernador Pascual Ortiz Rubio solicitó autorización para volver al control estatal sobre las escuelas a causa de la nociva influencia de los caciques y jefes políticos locales (Raby, 1973, pp. 551-553). En Sonora, por el contrario, el gobierno del estado nunca cedió el control a los municipios, razón que le permitió lograr aumento en el número de escuelas, de inspectores escolares y de sueldos de los maestros (Quiroz, 1920, pp. 5-10). La situación en Tlaxcala era tal vez más típica. La bancarrota municipal había obligado al gobierno del estado a pagar los salarios de los maestros que los municipios se negaban a cubrir; pero, como el propio gobierno estatal estaba quebrado, hubo de recortar en forma drástica al profesorado. Sólo 11.15% de la población en edad escolar, 7 780 niños de 40 000 aproximadamente, asistía a la escuela y únicamente las escuelas de las capitales de distrito se encontraban equipadas de forma adecuada (Apanga, 1921, *AGN*, A.P. Exp. 816-T-35, p. 14).

Al imponerse la municipalización de la enseñanza, no se advirtió que las rentas de los municipios eran muy desiguales, y pronto surgieron agudos problemas debidos a la incapacidad económica de aquéllos para sufragar los gastos de la educación. Ya desde entonces un grupo de maestros, conocedores de las posibilidades económicas de los ayuntamientos, opinaron que éstos no contaban con los recursos suficientes para cumplir con las tareas educativas (Quirk, 1953, p. 520).

En 1916 se promulgaron otros decretos más explícitos sobre la responsa-

bilidad de los municipios respecto de la educación, idea que aparece en los Congresos Pedagógicos Estatales como se ha visto más arriba (Cap. IV). De esta guisa, Carranza hacía retroceder al país al régimen educativo vigente por el decreto de mayo 19 de 1896.

A raíz de la promulgación de la Constitución (mayo de 1917), entró en vigor el Art. 14º transitorio de la misma: "Quedan suprimidas las secretarías de Justicia y de Instrucción Pública", y la educación pasó a depender de los municipios en casi todo el país. Este precepto fue confirmado y explicado por la Ley de secretarías de Estado (abril 13 de 1917) (*DO*, abril 14 de 1917), cuyo Art. 16º decía: "Dependen de los ayuntamientos del lugar de su ubicación: las escuelas de instrucción primaria, elemental y superior que, en el Distrito y Territorios Federales, dependían de la Secretaría de Instrucción Pública." Y el Art. 17º, II prescribía: "Las escuelas que estaban a cargo de la Dirección General de Enseñanza Técnica, dependientes de la Secretaría de Instrucción Pública; así como la Escuela Preparatoria, el Internado Nacional y las Escuelas Normales" [dependerán de los ayuntamientos].

La educación primaria pasó por tres situaciones diferentes en la nación: 1) dependía de los municipios tanto en la capital como en los estados; 2) pasó, a partir de mayo de 1896, a depender del Ejecutivo Federal y, más adelante, de la SIPBA (1905) en el D.F. y Territorios. En los estados permaneció dependiente de los municipios; 3) volvió, con Carranza, a la antigua situación, confirmada en 1917 por la desaparición de la SIPBA.

En un primer momento, la opinión pública (*El Demócrata*, noviembre 18 de 1915) se opuso categóricamente a la decisión de Carranza, y abogó por la federalización de la enseñanza. El diario atribuía el 80% de analfabetos al hecho de que la instrucción primaria dependía de los gobiernos de los estados y municipios y señalaba las siguientes razones: 1) los gobiernos de los estados no asignaban, en los presupuestos locales, recursos suficientes para atender con eficacia a todos los grados: primaria, preparatoria y normal; atendían a unas enseñanzas y descuidaban otras; 2) los municipios no contaban con recursos económicos adecuados para organizar la enseñanza; 3) las escuelas de los poblados pequeños carecían de buenos educadores, pues éstos emigraban a donde pagaban mejor. El mismo diario citaba a este propósito unas palabras del profesor Manuel Velázquez y Andrade en el Congreso de Veracruz (1915):

Los delegados de las conferencias expresaron, con toda franqueza, por la experiencia adquirida en la práctica profesional, conocer la vida precaria de las escuelas primarias que han atendido, sujetas a las autoridades municipales. Se quejan de amargas experiencias... y que han sido en gran parte la causa del estado de decadencia escolar.

El Pueblo (febrero 18 de 1916) publicó un editorial de apoyo a la decisión de Carranza. A la consulta de algunos gobernadores de los estados

sobre la forma en que las autoridades locales debían colaborar en la educación nacional, sin menoscabo de los ayuntamientos, el primer jefe respondió que "los gobiernos de los estados formularán y expedirán la ley de instrucción, el programa de estudios, y nombrarán a los inspectores necesarios a fin de estar informados continuamente de la marcha y el progreso de las escuelas." Y el diario comentó que, fuera de toda duda, el porvenir de la educación del pueblo estaba definitivamente asegurado. Se evitaría la imposición de maestros.

Ya en 1917, después de la promulgación de la Constitución, un redactor de *El Pueblo* (mayo 17 de 1917) entrevistó al profesor Andrés Osuna y le preguntó su opinión sobre la disposición de que la instrucción primaria dependiera de los municipios. Osuna respondió: "La organización democrática exigía que las escuelas dependieran del municipio aun en el D.F." y aducía el ejemplo de Europa y Norteamérica. El entrevistador preguntó entonces a Osuna en concreto sobre el nombramiento de maestros, y aquél respondió que habría peligro de nombrar a personas allegadas a los miembros del ayuntamiento o de ignorar el parecer del inspector, y señalaba además el problema económico: los recursos municipales no eran suficientes.

Poco después, se volvió sobre el tema (*El Pueblo*, julio 18 de 1917), y esta vez Julio S. Hernández comentó la decisión de hacer depender las escuelas de los municipios y dijo: "Compadezco a los municipios, pero más que a ellos, compadezco a la nación." Hernández se oponía al sistema por razones poderosas: falta de dinero de los ayuntamientos; falta de recursos e imposibilidad de establecer uniformidad escolar con los demás municipios; situación propicia para impedir la creación del alma nacional.

En otro artículo (*El Pueblo*, julio 26 de 1917), Julio S. Hernández volvió a insistir sobre el tema de la incapacidad de los municipios de hacerse cargo de las escuelas. Atribuía esta política a la tradición española de impedir que el pueblo se cultivara para evitar a los políticos perder el poder. La SIPBA no resolvió el problema, pues sólo tuvo a su cargo las escuelas del D.F. y Territorios.

Para realizar esta obra colosal e inmensa de la revolución, que entraña nada menos que la formación del alma nacional, urge que el departamento, encargado de la educación nacional y sugerido por Julio S. Hernández, tenga dominio federal en todo el territorio, pues está comprobado que los estados no podrán hacer más de lo que han hecho por falta de aptitudes, de dinero y patriotismo.

A los pocos meses reaparecía la noticia de las dificultades financieras del ayuntamiento del D.F. Necesitaba \$60 000 decenales para el pago de la instrucción pública. El presidente del ayuntamiento, Carlos B. Zetina, se entrevistó con el presidente de la República a fin de obtener ayuda, y añadía que, en caso negativo, se vería precisado a renunciar.

Por esta época iba a reunirse un Congreso de Ayuntamientos en la capital. El profesor Eliseo García, director general de Educación Pública, envió un proyecto de 20 artículos para reglamentar la ayuda de los ayuntamientos en el ramo escolar, y 16 de aquéllos trataban exclusivamente de la Dirección General de Educación Pública en sus relaciones con el ayuntamiento (*El Pueblo*, octubre 25 de 1918).

El diputado Alejandro Velázquez López comentó el dictamen y lo refutó. Era falso que estuviera peor la educación en manos de los municipios. Disminuyó el número de escuelas, no de alumnos; se podía mejorar la atención de la educación con la cesión del impuesto predial a los ayuntamientos; la falta de pago a profesores era la única razón válida y tenía fácil remedio. Todo se reducía a no haberse resuelto el conflicto entre los ayuntamientos y el gobierno federal respecto de los recursos económicos necesarios.

El diputado Velázquez, en respuesta a la objeción de la falta de preparación de los regidores en cuestiones educativas, respondía que toda ciudad tenía un Consejo Escolar, compuesto de personas competentes de carácter inamovible, excepto en casos de incapacidad. Por otra parte, el Ejecutivo no estaba obligado a sostener la educación. La tendencia centralista mataba el principio de la división del trabajo. Por el proyecto presentado no se federalizaba la educación sino se centralizaba. El ejemplo de la SIPBA mostraba que nada se había obtenido respecto de la formación del alma nacional. Los estados siguieron decretando los programas y ejercían la vigilancia. En conclusión, el municipio era el indicado para hacerse cargo de la instrucción con los recursos adecuados que se le pudieran dar y, en ese sentido, se propuso un proyecto de ley, cuyo artículo 1º decía: "Queda a cargo de los ayuntamientos del Distrito y Territorios Federales la instrucción primaria obligatoria, los kindergarten [sic] y las escuelas nocturnas para obreros." Y el artículo 2º: "El ejecutivo... decretará desde luego. . . los ingresos suficientes para cubrir los gastos destinados a la enseñanza" (*DD*, diciembre 1º de 1919). Poco después (*DD*, diciembre 9 de 1919) se aprobó la ley por 120 votos en favor y 12 en contra.

En la proximidad del Congreso de Ayuntamientos, Hernández (1918) preparó una ponencia, impresa después, cuyo título era: *Los ayuntamientos deben renunciar políticamente a inmiscuirse en la educación del pueblo mexicano*. Reiteraba las razones ya propuestas: los ayuntamientos, en su gran mayoría, no estaban capacitados para dirigir la educación en sus municipios —razón técnica—; tampoco contaban con recursos para cubrir los gastos de la enseñanza —razón económica. Ambas razones se confirmaron en la práctica. Hernández argumentaba que el ideal antiguo era instruir, actividad que cualquiera podía desempeñar. El ideal de la Revolución era educar, tarea rodeada de condiciones delicadas, como el conocimiento de las razas del país. Ahora bien, la educación significaba cultivar todo lo bueno y deprimir todo lo malo, y los ayuntamientos, dada

su enorme diversidad, no podían cumplir con la tarea educativa unitaria. No formarían una patria sino un conglomerado. Por tanto, convenía que renunciaran a esta labor por su propia libertad, que les impedía esa tarea unitaria.

Sugería, además, suprimir el precepto de la enseñanza gratuita y sustituirlo por otro de enseñanza libre obligatoria a fin de que se educaran con la ayuda de la iniciativa, no sólo el 10% de los mexicanos, como había venido sucediendo, sino todos. Varios bienes se seguirían de esta táctica: el padre de familia se acostumbraría a subvenir a la educación de sus hijos; ningún niño en la República se quedaría sin escuela por la sanción pecuniaria impuesta a los padres; se crearía una profesión de educadores inexistentes ahora. Eran asalariados, el erario aumentaría sus ingresos con las multas impuestas a los infractores. Se lograría en menos de 10 años educar a toda la población. Hernández recalcó que la función educativa no correspondía única y exclusivamente al Estado; era una función eminentemente social, es decir, correspondía su ejercicio a los padres de familia y educadores bajo la dirección e inmediata vigilancia del Estado. Estas debían concentrarse en un Consejo Nacional de Educación —en el cual estuviera representado el país— cuya función fuera, preferentemente, de orientación tanto para la sociedad como para el magisterio; pero, en el fondo, debía ser una institución docente y de estudio intenso para plantear y resolver todos los problemas educativos del país. Estas ideas se propusieron en el Congreso de Educación.

La última noticia de este largo debate sobre quién debía responsabilizarse de la educación, si los ayuntamientos o la federación, apareció a fines del año 1919 (*DD*, diciembre 1° de 1919). El diputado Francisco César Morales presentó una moción para que la educación, hasta ese momento dependiente de los ayuntamientos, quedara definitivamente a cargo del Ejecutivo. La Liga de Profesores pidió que se promoviera la reforma de la Ley Orgánica del D.F. en el sentido de que la enseñanza dependiera del Ejecutivo Federal. La Liga invocó las siguientes razones: la educación significaba una carga económica grande para los ayuntamientos; no podían ni medianamente atenderla como lo había probado la clausura de escuelas; la situación económica de los ayuntamientos no satisfacía las necesidades de la enseñanza; las fluctuaciones en pagos provocaban intranquilidad en los maestros, la frecuente remoción de munícipes impedía que adquirieran experiencia educativa; la necesidad de crear el alma nacional era tarea propia del Ejecutivo; por último, era menester separar la educación y la política.

8. EL CONGRESO PEDAGÓGICO DE MÉXICO, D.F.

La celebración de los Congresos de Educación había cundido por el país durante los años difíciles de la Revolución. Un nuevo artículo 3° sobre la