

BLOQUE III

La escuela de la unidad nacional

Comentario al Plan de Once Años*

Jaime Torres Bodet

México, D. F., a 27 de octubre de 1959.

C. Lic. Adolfo López Mateos

Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

Presente.

Señor Presidente:

Tengo la honra de someter a usted el informe que me entregaron el 19 del actual los miembros de la comisión creada, por decreto del 30 de diciembre de 1958, para formular un plan destinado a resolver el problema de la educación primaria en el país.

- I. *La actual demanda insatisfecha y el crecimiento de la demanda futura.* Después de un detenido estudio, la comisión decidió medir sus proposiciones no en función de la demanda virtualmente posible de educación primaria —que suele calcularse, restando del total de los niños de seis a 14 años el total de los niños inscritos en las escuelas— sino en función de un dato más realista, técnicamente más válido, pero también menos fácil de precisar: el de los niños que constituyen la demanda probable no satisfecha. En efecto, aunque para cada niño el periodo de la edad escolar primaria dura legalmente nueve años (de los seis a los 14), ni todos los niños de México permanecen durante esos nueve años en los planteles, donde los grados de la enseñanza completa son seis; ni, por desgracia, según lo prueban las estadísticas, muchos de los que se inscriben en el primero siguen los cursos restantes hasta el final.

* En *Educación. Revista de Orientación Pedagógica*, 2ª época, núm. 3, diciembre, México, SEP, 1959, pp. 25-33.

El informe insiste sobre un fenómeno doloroso: la deserción de los escolares. Dadas las condiciones económicas de un gran número de familias mexicanas, esta situación no podrá corregirse en un plazo breve. Desde el punto de vista propiamente educativo, hemos de luchar contra ella por todos los medios a nuestro alcance, multiplicando los estímulos, aumentando los maestros y las aulas, haciendo la enseñanza más sustancial, más práctica y más fecunda, distribuyendo gratuitamente los libros de texto y los cuadernos de trabajo y mejorando, de acuerdo con las técnicas modernas, el material didáctico en las instalaciones escolares destinadas a los hijos de nuestro pueblo. A ello está consagrando la administración esfuerzos considerables.

Pero, por alentadoras que sean las perspectivas que esos esfuerzos prometen, la comisión juzgó que la deserción no es sólo un problema educativo, y que las dificultades económicas que en gran parte la explican no podrán superarse en virtud de un plan exclusivamente escolar. En consecuencia, se le presentaba una disyuntiva: o trazar un programa que diera por sentado, como si fuera un hecho ya indiscutible, el cumplimiento cabal de la obligatoriedad de la educación primaria —que debe seguir siendo nuestro propósito—, o establecer un plan que, reconociendo la deserción de centenares de miles de niños al año, llegara en un lapso determinado a asegurar oportunidad de inscripción gratuita para todos los que acudirán efectivamente a las aulas, hasta donde es posible preverlo en términos generales. Ésta fue la opinión que prevaleció.

Instalada nueve años después de efectuados los censos de 1950 y uno antes de que se proceda a los de 1960, la comisión tropezó con serias dificultades para apreciar el actual volumen de las demandas reales insatisfechas. Su informe resume las indagaciones que llevó a cabo, antes de calcularlo en un total de 1.7 millones de niños. Respecto a la adicional demanda futura (originada por el rápido crecimiento de la población de nuestro país), la comisión, tras de analizar las diversas estimaciones citadas en la primera parte del documento que entrego a usted, escogió —como hipótesis de trabajo— la que cifra tal incremento en 3.286 millones de niños. De todas suertes, previsiones de este linaje deben quedar sujetas a una periódica revisión. Comprendiéndolo así la comisión advierte la conveniencia de que, después de realizados los censos de 1960, se encomiende a un nuevo comité la tarea de rectificar los errores en que haya incurrido, y de ir ajustando el programa, año por año, a las necesidades que origine cualquier cambio importante en el crecimiento de la población, o en el decrecimiento de la deserción de los escolares.

- II. *La federación y los estados.* Reunida a fin de proyectar un plan de expansión, la comisión se preguntó si debía limitarse a prever mayores oportunidades de inscripción para lo futuro o podía también referirse a las tareas que exige la consolidación de todo lo que hasta ahora se ha hecho en materia de educación primaria, rural

y urbana. Se preguntó asimismo si convenía considerar a la vez lo que puede intentarse al respecto en dos planos distintos y concurrentes: el del sistema educativo federal y el de los sistemas educativos estatales.

Sobre el primer punto, la comisión contestó por la afirmativa. En cuanto al segundo, no se creyó en el caso de dirigir recomendaciones concretas a los estados y municipios, en virtud de que, a su juicio, sería menester reglamentar previamente y de manera adecuada la fracción VIII del artículo 3º constitucional, relativa a la facultad que tiene el H. Congreso de la Unión para expedir las leyes destinadas a “distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios” y “fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público”.

La comparación de las estadísticas del sistema federal (58 582 maestros y 2 473 599 alumnos inscritos en las escuelas primarias) con las de los diversos sistemas estatales y municipales (30 513 maestros y 1 595 933 alumnos) esclarece que, si consideramos el número de los maestros, la enseñanza primaria está siendo atendida, en 58.83% por la federación; en 30.64% por los estados y los municipios y en 10.53% por las escuelas particulares (10 487 maestros y 367 029 alumnos).

Sería deseable que, durante la ejecución del programa, aumentara la colaboración privada y que la proporción a que se ha llegado entre la federación y las entidades federativas no sufriera sensibles menguas, por reducción del esfuerzo de los estados. Pero ¿cómo fijar la participación permanente de éstos, de manera justa y equitativa?

En opinión de la comisión, antes de legislar sobre la materia procedería tomar en cuenta que una proporcionalidad uniforme carecería de equidad, porque las situaciones económicas de los diferentes estados y municipios son desiguales, o carecería de eficacia, si se fijara un nivel tan bajo que pareciese accesible a todos. El informe sugiere que, de estimarlo así pertinente, el H. Congreso de la Unión tuviera a bien designar una comisión especial, con objeto de que examine el caso de cada entidad federativa por separado, en consulta con el gobierno respectivo, los municipios y las secretarías de Hacienda y de Educación. Esa comisión podría aconsejar, con mayor conocimiento de causa, la proporción que debiera legalmente incumbir a cada entidad, para lo futuro, en el sostenimiento de la función educativa nacional. No se pretende que la federación abandone cuanto ha creado, ni que disminuya su aportación (la cual, si se aprueba el plan, aumentará de modo muy perceptible) sino que se procure impulsar simultáneamente el conjunto de las actividades federales y estatales relacionadas con la enseñanza primaria, sin que el sistema federal deba absorber en lo sucesivo lo que los estados puedan realizar por sí mismos, como han venido haciéndolo con patriótica emulación.

- III. *Amplitud y costo del plan.* La intención de no alterar nuestra vida económica con proposiciones excesivas y la reflexión de que un incremento rápido pero impro-

visado, sin suficientes maestros, obligaría más adelante a emprender extensas y arduas tareas de capacitación y de reorganización, inclinaron a la comisión a presentar un programa capaz de desenvolverse en un periodo de once años.

Aun escalonando así los gastos y los esfuerzos, el plan —calculado a los costos actuales de obras y de servicios— exigirá una cuantiosa erogación de carácter extraordinario, que crecerá en el grado en que los costos se eleven. Sin proponer específicamente estas o aquellas medidas, ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le hizo saber que buscaría “la forma más adecuada para que el plan pueda llevarse a la práctica”, la comisión pensó que, si resultaran insuficientes los créditos del erario, o si el importe de la ejecución del programa representara alguna amenaza para el desarrollo de otras actividades educativas indispensables, o de ciertos servicios públicos de positivo interés social, podría considerarse el estudio de nuevos arbitrios, desde los voluntarios, que sindicatos y organizaciones han sugerido muy noblemente, hasta los que fuera necesario obtener mediante una elevación de determinados impuestos especiales o en virtud de una revisión del artículo 123 constitucional, dentro del espíritu y con los propósitos expuestos en el informe.

- IV. *Formación de nuevos maestros.* Otra de las condiciones para la solución del problema no es exclusivamente económica. Es, además, técnica y administrativa: radicará en nuestra capacidad de formar a un personal docente más numeroso. Sobre este punto, debo agradecer a la comisión el interés que se sirvió dispensar a una preocupación que he venido manifestando desde hace tiempo. El valor de cualquier plan de expansión de la educación primaria dependerá de la seriedad con que se enfoque la preparación de los maestros llamados a ejecutarlo. Una campaña de alfabetización puede muy bien admitir la colaboración espontánea de todos los que acepten asociarse a ella como instructores. Pero organizar un sistema de educación escolar sobre el “empirismo” de decenas de millares de mentores improvisados sería un error oneroso para el país. De ahí que me permita subrayar tres recomendaciones de la comisión: las que se refieren a la creación de cuatro centros regionales de enseñanza normal, al robustecimiento de las escuelas normales existentes y a la ampliación de los servicios del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio. Lo que se invierta en estas labores —y no solamente en dinero, sino en cuidado respecto a la selección del personal directivo, de los maestros y de los alumnos— contribuirá incuestionablemente a la promoción cultural de México.

Las consecuencias de las dos primeras recomendaciones no serán perceptibles sino tres años después de la fecha en que empiece a ponerlas en práctica la Secretaría de Educación Pública, pues el ciclo profesional de la enseñanza normal consta de tres grados. La comisión juzgó que debía admitirse, dentro de márgenes razonables, la contratación de jóvenes estudiantes, de cuando menos 18

años de edad, poseedores de un certificado de segunda enseñanza y dispuestos a impartir la primaria, siempre que se comprometan a seguir los estudios que llevan a cabo los maestros sin título de acuerdo con las normas y los sistemas del Instituto Federal de Capacitación. Este procedimiento dejará de practicarse cuando las autoridades estén en aptitud de contar, anualmente, con los maestros titulados que el programa requiere.

Según previene la comisión, las nuevas plazas de maestros titulados que el presupuesto consigne deberían reservarse para los egresados de las escuelas normales que estén dispuestos a trabajar en los sitios en que su concurso sea más necesario al país. De otro modo, ningún plan sería viable. Hay que pensar, además, que si los graduados en nuestras escuelas normales escogieron la carrera de maestro con el sentido nacional que es de suponerse, la mayoría de ellos no rehusará servir al pueblo allí donde el pueblo espera con más urgencia los beneficios de su enseñanza.

- V. *Mejoramiento del sistema, en el campo y en las ciudades.* Respecto a la consolidación del sistema federal de educación primaria —que recibió, durante el sexenio pasado, notable impulso—, recomienda el informe que se dediquen 448 356 970 pesos durante el periodo de ejecución del plan, para el acondicionamiento de los planteles en uso, restaurando aquellos que aguardan reparaciones y proporcionando a todas las aulas los muebles, los útiles y el material didáctico de que no pocas carecen aún en la actualidad. Las escuelas rurales fueron objeto de un interés especial de la comisión. Conforme aumente el número de maestros, irán creándose los grados que faltan en muchas de ellas, hasta generalizar los seis que el plan de estudios comprende. Debemos dar a los habitantes del campo —y sé que ésta es una honda preocupación de usted, señor Presidente— atención cada día más esmerada. La exigüidad de los presupuestos y la escasez de los profesores han hecho frecuentemente de nuestra escuela rural una escuela trunca, a la que es cómodo reprochar múltiples defectos, que más que nada son el producto de sus notorias insuficiencias de instalación y de personal. El programa indica que, en once años, convendría destinar la suma de 960.4 millones de pesos a la construcción de aulas rurales, con residencia para el maestro y 410.788 millones de pesos a la construcción o a la adaptación de las casas de los maestros en las escuelas rurales que no las tengan o en aquellas donde se encuentren en condiciones poco satisfactorias. Ningún estímulo más justo para quienes trabajan en las difíciles circunstancias en que lo hacen esos educadores.

Un plan de esta naturaleza supone a la vez espíritu de continuidad y flexibilidad en la ejecución. Puede tomarse como el preliminar de un programa que, año tras año, irá afinándose y corrigiéndose. Por ejemplo, si no hubiese acertado la comisión en sus previsiones respecto a la adicional demanda futura (en proyecciones de esta categoría, hay razón para muchas incertidumbres) o si la deser-

ción disminuyera con mayor lentitud —o mayor rapidez— de lo que apreciaron los informantes en sus estudios, variarían los términos del problema y se impondría una revisión.

El plan ha sido concebido con dos metas complementarias: ir aumentando en todas partes las oportunidades de inscripción en el primer grado, para los niños que no han asistido jamás a ninguna escuela, y crear sucesivamente los grados superiores, que faltan aún en la mayoría de las escuelas rurales de la República. En caso de que los hechos demostrasen que ambos objetivos pueden alcanzarse de modo armónico, procedería llevar a cabo la construcción de las aulas (urbanas y rurales) conforme a las proporciones que indica el plan. En cambio, si la afluencia a esos nuevos grados en las escuelas rurales fuese menor de lo que se augura, y si la emigración campesina hacia las ciudades se acentuara más todavía de lo que admite la comisión, sería necesario incrementar el programa de las construcciones urbanas. Éstas y otras cuestiones se perfilarán con mayor nitidez cuando —examinados los censos de 1960— el comité que sugiere la comisión se encuentre en aptitud de revisar lo que se haya emprendido y de introducir las enmiendas aconsejables.

- VI. *Necesidad de una mayor coordinación.* Todo plan constituye esencialmente una excitativa de orden en el trabajo. Acaso —de aprobarse el que ha estudiado la comisión— su mayor enseñanza, para quienes reciban el encargo de ejecutarlo, sea la de inducirlos a coordinar mejor la acción de cada servicio con las labores de los demás. En sus grandes líneas, esa acción coordinada ha sido propuesta. Su mayor o menor intensidad deberá graduarse muy cuidadosamente en el tiempo y en el espacio, para ir adaptando el plan a dos realidades en movimiento: la progresión de la población y la reducción de las deserciones.

El programa requerirá infatigable y tenaz esfuerzo. En efecto, al comenzar este año lectivo —es decir, casi ocho lustros después de creada la Secretaría de Educación Pública— se hallaban inscritos en todos los planteles del país 4 436 561 niños y se trata ahora de trabajar a fin de que, en sólo once años, crezca el sistema hasta contar con instalaciones y con servicios para 7.195 millones. Si se recuerda que los alumnos matriculados en las escuelas primarias federales son actualmente 2 473 599 y se compara esa cantidad con el aumento previsto (2 758 439) se comprenderá la magnitud de la obra por afrontar. Sin embargo, describir la ambición del plan no nos autoriza a ignorar sus límites. El más evidente e ineludible lo marca el tiempo. La ampliación que el programa anuncia tendrá que ser paulatina. Por consiguiente, mientras no llegue el país al término del plan, muchas demandas continuarán quedando insatisfechas al principio de cada año. Lo que hubo de proyectarse en una perspectiva de cerca de dos sexenios no podrá ofrecer resultados extraordinarios a corto plazo. Será preciso perseverar sin desmayo para que las esperanzas se realicen y las promesas se cumplan.

Por otra parte, el plan señala una proporción general de alumnos por profesor. Pero existen millares de núcleos muy reducidos de población, donde será difícil observar tal promedio con rigidez. Esta circunstancia obligará a la Secretaría de Educación Pública a estudiar una reorganización escolar de ciertas zonas rurales, en las que sea factible instalar planteles que atiendan a los niños de las comunidades circunvecinas, siempre que su proximidad y el buen estado de las comunicaciones permitan asegurar la asistencia de los alumnos. En otros casos, habrá de aceptarse un promedio inferior. Como estos ajustes impondrán lapsos más dilatados que los normales o erogaciones suplementarias, la experiencia que la secretaría registre durante los primeros años de aplicación del plan tendrá que ser expuesta al comité encargado de revisarlo.

Previendo las dificultades que suscitan, para cualquier programa de esta índole, el número y la dispersión de los pequeños núcleos que he mencionado, han sido puestas ya en marcha, en los estados de Chiapas, Guanajuato, Guerrero, México y Oaxaca, cinco Misiones Culturales motorizadas. Y existe la intención de multiplicar esas unidades móviles a partir del próximo año.

Finalmente, la situación económica, social y cultural de esos núcleos (acerca de los cuales el censo de 1960 nos proporcionará datos nuevos e indispensables) reclama una acción más amplia. Se trata, en la mayoría de los casos, de intentar allí la educación fundamental de la población. Ahora bien, la alfabetización de los iletrados y la castellanización de los indígenas monolingües no nos deparan sino un recurso, imprescindible, pero incompleto. Urge enlazar a la actividad del maestro —o del promotor no titulado— la de un personal que no siempre depende de la Secretaría de Educación Pública: técnicos agropecuarios, técnicos en pequeñas industrias, médicos, enfermeras, trabajadoras sociales, como lo está ya haciendo con eficacia, dentro del marco de sus posibilidades económicas, el Instituto Nacional Indigenista, del que sería conveniente seguir fomentando el desarrollo. Procedería igualmente favorecer una relación cada vez más estrecha entre los servicios que están presentando a las comunidades rurales, con procedimientos distintos, pero con propósitos convergentes, las secretarías de Agricultura, Salubridad y Asistencia, y Educación.

VII. *Repercusiones sobre el conjunto del sistema educativo nacional.* Me siento obligado a añadir que, sean cuales fueren las decisiones que al fin se adopten, la aplicación de un programa ampliado de enseñanza primaria no puede, en las actuales circunstancias de nuestro país y del mundo, ser razón suficiente para incitar a un desistimiento de México en cuanto atañe a los demás ciclos educativos. Al contrario. Mientras la iniciativa privada no responda de manera más perceptible a la exhortación que le hizo usted el 1° de septiembre último, en el sentido de crear y de sostener un número mayor de establecimientos particulares, de educación secundaria y de formación técnica, la población que concluye su primera ense-

ñanza —y que será cada año más abundante— continuará solicitando la intervención oficial para obtener un lugar donde proseguir sus estudios en bien de México.

La extensión y el mejoramiento de la enseñanza primaria constituyen, sin duda, un compromiso fundamental. Pero, imprescindibles como lo son, no bastarán por sí solos para formar a todos los agricultores expertos y todos los obreros calificados que demandan con tanto apremio los campos y las industrias de la república y, mucho menos, a los profesionales, los investigadores y los técnicos llamados a renovar y a perfeccionar los “cuadros” superiores indispensables no solamente al bienestar material y al progreso de nuestro pueblo sino al desarrollo genuino de su cultura en la independencia, en la democracia y en la justicia.

Estas necesidades plantean problemas muy delicados y muy complejos, porque grandes son ciertamente los sacrificios económicos que toda obra de educación pública supone para el país. Sin embargo, aunque no productivo a muy corto plazo, el rendimiento de semejante obra es trascendental en términos absolutos. Como usted lo ha dicho, nuestro valor supremo es el hombre. Ese valor lo confirman por igual los niños, los adolescentes y los jóvenes que habrán de ser ciudadanos del México de mañana. Cuanto se emprenda para favorecer su adaptación a la vida, al crecimiento nacional y a la coexistencia mundial garantizará mejor sus libertades, facilitará su dicha y asegurará los destinos de nuestra patria.

Me queda, para concluir, un deber muy grato: el de expresar mi reconocimiento a usted por la confianza con que me honró al proponerme, en su iniciativa del 18 de diciembre de 1958, como presidente de la comisión que da ahora cuenta de sus estudios, y al H. Congreso de la Unión por haber tenido a bien adoptar esa proposición en el texto del decreto promulgado el 30 del mismo mes. Deseo, igualmente, hacer constar mi gratitud para los miembros de la Comisión, para sus asesores, para su secretario general y para los expertos consultados en las diferentes etapas de su trabajo.

Reitero a usted, señor Presidente, las seguridades de mi más alta consideración.