

27



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA: 1921 - 1924

Antecedentes y Construcción del Espacio Público Educativo

T E S I S
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION
P U B L I C A
P R E S E N T A :
NOE ROBERTO CASTELLANOS CERECEDA

CIUDAD DE MEXICO.

264551

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Ahora que culmina una parte importante del desarrollo profesional de quien esto escribe, con la realización de este trabajo, me parece importante expresar mi reconocimiento y gratitud no sólo a quienes de una u otra manera contribuyeron al mejor desarrollo de esta investigación y de los estudios universitarios en los que se ampara, sino también a aquellas personas que, quizá sin darse cuenta, me han permitido conocer y explicarme de una mejor manera el espacio más íntimo que me rodea, y sin el cual, por cierto, difícilmente podría haber culminado esta etapa:

A mi madre, por el esfuerzo de toda una vida y el generoso sacrificio de ofrecerme la oportunidad de estar aquí y ahora.

A mi padre, quien siempre fue y seguirá siendo un punto de referencia en la construcción diaria de las decisiones importantes.

A Fátima, por todo lo que he recibido con esa sensibilidad atenta a los detalles y a lo esencial y más secreto que hay en ellos. A mis hermanos Silvia, Elena y Emilio, por su presencia constante en los momentos más significativos.

A Mauricio y Pablo, con quienes me une el vínculo auténtico y recíproco de una amistad sincera, cercana a lo fraternal.

A Tábata, por mostrarme la importancia del destino e intentar comprender el azar de su construcción cotidiana.

A Miguel y Eduardo por la oportunidad de hacer juntos aquello en lo cual creemos.

A mis profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, particularmente al Doctor Omar Guerrero, por su paciente y generosa conducción en estos años de preparación profesional y personal.

"Pero la pasión del filósofo ¿no consiste en meditar en el vértigo? Es posible que el conocimiento no sea otra cosa que el esfuerzo de un espíritu que resiste a la caída y que se defiende en el seno de la tentación..."

Denis de Rougemont

INDICE

Introducción	IV
I. Origen y ubicación del espacio público	1
I.1. Génesis y delimitación histórica de lo público	2
I.2. La evolución hacia el Estado moderno como construcción del espacio público	11
I.3. El espacio público: concepto normativo	15
I.4. Espacio público y administración pública	16
II. El positivismo y los orígenes del Estado educador	20
II.1. El cruce de caminos: de la ideología a los hechos de gobierno	21
II.2. Propuestas y conflictos en la educación	29
II.3. La organización jurídico-administrativa de la educación en el porfiriato: antecedentes y orígenes de la municipalización educativa.	32
II.4. La reforma educativa de Justo Sierra	35
II.5. La obra educativa durante el porfiriato y las escuelas rudimentarias	40
II.6. La caída final del positivismo	45
III. La Revolución y la crisis administrativa: origen y continuación de la educación pública	50
III.1. Los primeros años: los gobiernos de Madero y Huerta	53
III.2. Venustiano Carranza y la Constitución de 1917	58
III.3. La actividad educativa en los Estados	66
III.4. Crónica de un parto anunciado: la crisis administrativa de la educación	70
IV. La Secretaría de Educación Pública: innovación y continuidad	78
IV.1. La construcción administrativa y política de la Secretaría y la Campaña contra el Analfabetismo	84
IV.2. El maestro y el libro: pilares de la educación popular	101
IV.3. La escuela rural y la Casa del Pueblo	109
Conclusiones	123
Bibliografía	130

INTRODUCCIÓN

La administración pública, como manifestación activa del Estado, expresa a través de sus instituciones la voluntad de éste para fomentar e impulsar (o abstenerse de hacerlo) el desarrollo de la sociedad. Las instituciones administrativas constituyen una abundante mina de componentes que imprimen su sello no sólo al Estado y a una sociedad en particular, sino a un momento histórico concreto. Son a su vez reflejo de las condiciones históricas que hacen posible la ejecución y organización de la voluntad estatal.

Ubicadas en un tiempo preciso de la historia de un país, la organización de las instituciones administrativas y la ejecución de sus funciones, pueden perdurar más allá de las condiciones que determinaron su actuar en una época en particular. Esto es posible, en gran medida, como resultado de la existencia permanente de condiciones sociales, políticas e incluso coincidencias ideológicas que obligan a la administración pública a perdurar en sus funciones, actividades y/o planes concretos, a pesar del surgimiento de grandes cambios históricos.

Por ser expresión de la voluntad del Estado y representación de su vida interior, el surgimiento, transformación y adecuación constantes de toda institución administrativa a la realidad del momento, nos ofrece rasgos y parámetros para identificar los motivos y justificaciones del desarrollo de toda nación. La Secretaría de Educación Pública (SEP) es una de las instituciones de la administración pública mexicana que, por su función y responsabilidad específicas, dan cuenta precisamente de desarrollo ese nacional.

Con el estudio de los antecedentes administrativos, sociales y políticos de la SEP, así como el análisis de los pilares de la política educativa durante sus primeros años de actividad, de 1921 a 1924, esta investigación se propone identificar las líneas de continuidad que, no obstante los cambios generados con el movimiento social y político de 1910, continúan en dicha institución con respecto a

sus predecesoras, en lo que se refiere a las responsabilidades educativas y a sus tareas fundamentales. De la misma forma, se buscará conocer los principales rasgos constituyentes de la administración educativa en el período histórico señalado.

Desde la perspectiva del espacio público, la construcción administrativa y política de la SEP se realiza a partir de un conjunto de relaciones políticas y sociales, determinadas históricamente y condicionantes básicas de una forma de organización publiadministrativa concreta.

Con los elementos de análisis que ofrece la idea del espacio público, como concepto normativo e históricamente determinado, para explicar la forma en la que se establece un conjunto de relaciones humanas específicas (que son aquellas que vinculan a la sociedad con el Estado, fundamentalmente), es posible apreciar las características que adquieren las instituciones publiadministrativas en función de esa determinación normativa e histórica.

La educación constituye un proceso del desarrollo humano que puede ser visto desde la perspectiva individual y familiar, o desde una más amplia, concebida en términos sociales y colectivos. Una y otra poseen implicaciones normativas y, por ello mismo, políticas, ambas inherentes a todo proceso educativo. La educación representa así, una dimensión del desenvolvimiento y desarrollo individual, que por su importancia redonda y se expande hacia el contexto más amplio de la sociedad. La educación, tradicionalmente vinculada con el espacio privado, al desarrollar sus implicaciones colectivas, construye y genera un espacio público que obliga a la creación y determinación de tareas sociales, las cuales, para ser ordenadas y consistentes con los objetivos que persiguen, deben ser conducidas y coordinadas por el Estado.

A lo largo de casi un siglo de historia independiente en México, la identificación de las implicaciones colectivas, políticas y sociales de la educación,

aunque reconocidas en general, no generaron un efecto directo en la creación de instituciones de la administración pública que pudieran afrontar, con autonomía propia e influencia nacional, la tarea educativa. Este hecho histórico no se presenta sino hasta que la sociedad en general y la clase política en particular advierten en la educación la condición necesaria para el alcance de los objetivos nacionales vinculados al desarrollo del Estado, como un conjunto de formas de organización social y política determinados histórica e ideológicamente.

Este trabajo de investigación busca precisamente narrar y explicar ese tránsito de la falta de reflejo institucional y administrativo de las implicaciones de la educación para el desarrollo nacional, específicamente en el porfiriato, a su más clara y firme identificación con los objetivos colectivos y sociales más amplios, siempre en función de cómo son concebidos estos objetivos por una clase política y en un momento histórico concretos, el del período posrevolucionario.

Más allá del cambio en el perfil de las obligaciones estatales y de gobierno sobre la educación nacional y la nueva concepción ideológica, se apreciará cómo ciertas actividades educativas concretas, pero sobre todo la idea fundamental del papel del Estado en la educación y su nueva concepción, continuarán estando presentes, en su espíritu y motivación original, desde la época del porfiriato hasta la posrevolución.

La hipótesis central del presente trabajo sostiene que ya desde antes del inicio del período revolucionario de 1910-1917, existían elementos fundamentales que habrán de cambiar el perfil de la educación después del movimiento armado. Estos son, principalmente: el concepto de instrucción que cambia al de educación con una dimensión más amplia e integral de dicha actividad; la creación de escuelas rudimentarias hacia 1911, que serán un antecedente directo de la escuela rural, pero sobre todo de la campaña contra el analfabetismo; y la idea del Estado educador que identificaba a este como el principal responsable de todas

las tareas involucradas en el quehacer educativo del país, como fundamento de la unidad política y cultural de la nación.

Para confirmar la validez de esta hipótesis se hará uso de los conceptos de Estado educador; la distinción entre instrucción y educación; y de las categorías de análisis del espacio público. Este último como ámbito de concurrencia del Estado y de la sociedad, que alimentan y construyen un espacio común y reconocido por todos, en una interrelación dinámica y sujeta a un contexto histórico específico, definido desde la doble perspectiva de la concentración de lo político en el Estado y la incorporación de la sociedad y de los ciudadanos a la esfera de lo político.

Además se recurre al concepto de autonomía de *policy* como instrumento de análisis que permita comprender la dinámica propia de las políticas de gobierno y la inercia o influjo propio que estas van adquiriendo, así como las instituciones encargadas de su ejecución, siendo en ocasiones relativamente autónomas al resto de los procesos administrativos, políticos y sociales que acontecen en el momento.

Con ello, esperamos que queden demostradas dos cosas: por un lado, los rasgos propios de la administración pública, como conjunto de entidades que poseen un funcionamiento relativamente autónomo, ya que su construcción se corresponde con la generación de acontecimientos sociales y políticos de cambio, en una relación relativamente acompasada con dichos sucesos, pero también, y quizá con mayor frecuencia, a su zaga; y por el otro, la identificación del espacio público como una dimensión normativa y determinada históricamente, en función de la cual se expresan un conjunto de relaciones humanas, sociales y públicas que afirman sus características y perfil básicos en el Estado y, particularmente, en las instituciones públicas y de gobierno.

En la elaboración de este trabajo de tesis se pone un particular énfasis en el análisis histórico y en la identificación de las variables fundamentales que componen lo que hemos dado en llamar el espacio público; como escenario de las transformaciones sociales, pero también punto de partida y regreso de las actividades de gobierno.

En esta medida, las fuentes primarias consultadas son aquellas en las que fue posible identificar los rasgos fundamentales de la SEP y los documentos y leyes en los que fue posible rastrear las razones de su creación. Aquí encontramos los Boletines emitidos por la Universidad y por la SEP, ambos durante la gestión de José Vasconcelos en cada una de ellas. Además, es importante rastrear el proceso evolutivo de las tareas administrativas a través de los informes presidenciales, en la medida en que estos ofrecen datos y elementos de análisis de primera mano, sujetos a la periodicidad y al pulso que el propio gobierno impone a sus propias actividades, con la visión que este tiene de ellas. Son, por decirlo así, el diario que refleja los conflictos y las contradicciones del tiempo que se vive desde la perspectiva de quien los padece.

Para la argumentación teórica del presente trabajo se emplearon una serie de documentos y libros, que hacen uso de técnicas de investigación ya probadas para el estudio del desarrollo de las secretarías de Estado, desde la perspectiva de la construcción del espacio público.

Así mismo, en materia de fuentes secundarias, se recurre a bibliografía especializada en el terreno de conceptualizaciones sobre el espacio público, de sociología de la educación y de historia de la educación, para encontrar los elementos fundamentales del período que se analiza y del marco teórico al que se remite el presente estudio.

De esta forma, con la realización de este trabajo de tesis, se pretende contribuir a la mejor comprensión de los rasgos propios de la administración

pública y cómo es que éstos se encuentran, a pesar de su relativa autonomía, vinculados a una serie de condiciones y situaciones determinadas históricamente. Así, se identifican las características básicas del momento por el que pasaba el país y el Estado mexicano a principios de siglo, y que determinan la creación de la SEP, colmando de sentido social la actuación de la administración pública y de la política educativa.

En el proceso histórico de construcción de la Secretaría de Educación Pública, también se observa un proceso paralelo de construcción de una renovada propuesta educativa nacional. Esta inicia con el liberalismo educativo barrediano, criticado y nutrido por Justo Sierra, Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes de 1905 hasta 1910, cuyas características de desarrollo están más apegada a los grandes centros urbanos y olvidan el enorme atraso en la geografía rural del país. Sin embargo, la idea del Estado educador y de una educación integral, planteada por Justo Sierra, mucho más amplia que la sola instrucción, serán pilares fundamentales para el desarrollo de las instituciones educativas que surgirán años después a partir de la Revolución social de 1910.

Hacia finales de la segunda década de este siglo, luego de un periodo importante en que se hace evidente la incapacidad económica de los municipios para hacerse cargo de la educación del país, la crisis administrativa y educativa nacional motiva el establecimiento de una institución lo suficientemente sólida para emprender la tarea educativa. Una empresa que no sólo es en sí misma sustancial para el desarrollo nacional, sino una prueba de la legitimidad de los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios, surgidos de un movimiento armado que enarboló las banderas sociales más progresistas. En esta perspectiva, la responsabilidad social y educativa de la SEP será mayúscula.

La SEP, una de las instituciones de corte social más importantes surgida de la Revolución, debía no sólo educar sino reconstruir un espacio público dilapidado por el abandono sufrido durante el porfiriato y destruido por la lucha armada de los

años precedentes. Su labor se encaminaba básicamente hacia las comunidades rurales más atrasadas. Sus dos ejes más importantes serán la escuela rural, alfabetizadora, teniendo como instrumento al libro y a una extensa red de bibliotecas, y la centralización y expansión educativa, sustentada en la figura del maestro, misionero de la cultura. La Casa del Pueblo habrá de constituir la expresión que busca sintetizar y fundir la educación con el desarrollo social y moral de la población para lograr la regeneración del país.

Al finalizar este periodo fundacional de la labor educativa emprendido por la SEP, se aprecia que la construcción institucional efectuada en esos años trasciende el ordenamiento administrativo de las labores estatales y se convierte en una propuesta cultural para el país, con visos de ser incluso una propuesta de moral pública y estética que, evidentemente, entraña a todo el proceso educativo.

Para estudiar el nacimiento de la Secretaría de Educación Pública en el año de 1921, será preciso comenzar por rastrear las bases primeras del pensamiento educativo liberal y de la estructuración del sistema de educación nacional. La idea del Estado educador, presente de manera clara en la creación de la SEP, tiene su origen en el pensamiento educativo positivista, pero sobre todo en la gestión de Justo Sierra al frente de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Luego de analizar el pensamiento liberal del positivismo en torno a la educación y de estudiar las bases institucionales que se van generando para la creación de una secretaría con facultades nacionales en el porfiriato, se indican los avances educativos durante los años de la Revolución y posteriormente la crisis administrativa que agudiza las condiciones que, finalmente, redundarán en el nacimiento de la Secretaría de Educación Pública. Y por último, se abordarán los elementos esenciales de la política educativa de Vasconcelos, estableciendo los elementos de continuidad y cambio presentes en la nueva Secretaría de Estado. Todo este recorrido se realizará a partir del empleo de los conceptos de

autonomía de *policy*, el espacio público como concepto normativo y definido históricamente, y la vinculación de estos elementos con la administración pública.

El primer capítulo de este trabajo de investigación comprende el marco teórico concerniente al espacio público y sus rasgos fundamentales. Como concepto, el espacio público no describe, sintetiza expectativas y manifiesta ideales de libertad y de racionalidad. Explica tanto las características en que se encuentra un estado de cosas, en un momento particular de la historia, como la manera en que dicha historia se perfila en un ámbito de identificación pública y reconocimiento de la pluralidad social. De esta manera, el espacio público es parte de una red de ideas y conceptos interdependientes, que expresan una concepción normativa de las relaciones sociales, políticas y económicas, humanas en general, determinadas históricamente.

En el segundo y tercer capítulos, se aborda el proceso histórico de construcción del espacio público educativo vinculado al desarrollo administrativo de la institución responsable de atender dicha función. Proceso en el que, para los efectos de esta investigación, se identificaran las líneas de continuidad y ruptura entre la política educativa de Justo Sierra, con la propuesta de educación que surge de la Revolución, culminando con la creación de la SEP en 1921. En este sentido, se pretende señalar cómo la municipalización de los servicios educativos y su fracaso en la puesta en práctica de la política del ramo, generó posteriormente la creación de una institución central con facultades de carácter federal.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se expone el conjunto de funciones, facultades y el esquema organizativo de la Secretaría de Educación Pública, institución que constituye, en términos administrativos, uno de los primeros productos de la Revolución Mexicana, impregnada por ello de una fuerte connotación popular y de profunda raigambre social. El propósito es evidenciar que la labor de la Secretaría, nutrida por instituciones y acciones de origen previo

a su nacimiento, constituye no sólo una organización más en la red administrativa federal, sino un espacio público que imprime a la política (en su doble acepción como ejercicio del poder y curso de acción o *policy*) de un nuevo sentido social y de servicio público.

En el desarrollo del presente trabajo se hará uso de la voz *policy* para establecer así una diferencia clara de los conceptos que, en el idioma español ha adquirido el término "política". Éste concepto tiene dos significados fundamentales: uno que lo define como curso de acción o plan de actividades con una direccionalidad específica; y otro que lo remite a la habilidad de conseguir un fin a partir de un conjunto de medios, o bien, desde una perspectiva más amplia, la ciencia que se encarga del gobierno de un Estado. En el idioma inglés existe una clara diferencia para ambos conceptos, *policy* para el primero y *politics* para el segundo.¹ La traducción al español ha identificado ambas ideas con la palabra "política", generando así, en múltiples ocasiones, un desarreglo idiomático y semántico. Por esta razón, se sigue la postura de hacer una diferencia clara entre los conceptos, utilizando el término *policy* para curso de acción y "política" para los otros términos mencionados.

¹ Para mayor abundamiento puede consultarse: Guerrero, Omar, "Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria", *Ciencia*, número 44, pág. 29-40.

CAPÍTULO I

ORIGEN Y UBICACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

Génesis y delimitación histórica de lo público

Históricamente, la primera distinción que se realiza entre público y privado es la misma que separa al poder de la propiedad. En esta diferenciación, se identifica al poder y lo público como el ámbito de lo que los antiguos llamaban la *res-pública*, la comunidad política institucionalizada, y el espacio privado al que pertenece la propiedad, como el que involucra el interés singular de cada persona.

Así, podemos advertir que existen tres esferas fundamentales en las que se desarrolla la interacción humana, cada uno de ellos sustentado en distintas formas de propiedad: la privada, la pública y la social. El surgimiento de la división entre la primera y la segunda puede identificarse ya incluso desde la antigua ciudad-estado, la *polis* griega, al distinguirse el ámbito familiar del político o colectivo. La esfera de lo social surgirá mucho tiempo después con la modernidad y el nacimiento del Estado-nación.

De acuerdo con el pensamiento clásico, la esfera política o pública en la antigua *polis* se caracterizaba por ser aquel único espacio en el que el hombre podía acceder al ejercicio de su libertad en tanto propietario. La diferencia nodal entre el ámbito de lo público y su estado previo estará determinado por la capacidad del hombre de liberarse de las ataduras del medio ambiente natural y sobre todo del social, “la necesidad es de manera fundamental un fenómeno prepolítico, característico de la organización doméstica privada”¹.

Con respecto al espacio de lo privado, identificado con la familia, la *polis* constituía, en la antigüedad clásica, el ámbito de la “igualdad garantizada” por quienes le daban sentido a esa dimensión de lo público. La familia representaba por antonomasia el centro de la más estricta desigualdad, “dentro de la esfera doméstica, la libertad no existía, ya que a la cabeza de familia sólo se le consideraba libre en cuanto tenía la facultad de abandonar el hogar y entrar en la esfera política, donde todos eran iguales”. Ser libre, a través de la doble entrada y

¹ Arendt, Hannah, *La condición humana*, España:1993, p. 43.

salida a lo político y de la familia, implicaba “serlo de la desigualdad presente en la gobernación y moverse en una esfera en la que no existían gobernantes y gobernados”²

En la Edad Moderna, desaparece la brecha que los griegos tenían que librar para saltar de la esfera doméstica a la política ¿Qué es lo que hace desaparecer esta brecha?: el surgimiento de la sociedad; “el auge de la administración doméstica, sus actividades, problemas y planes organizativos”³; el establecimiento de nuevas formas de propiedad y el tránsito de un sistema de producción señorial al capitalismo

Antes de la Edad Media, e incluso en esta etapa de la historia también, la diversidad y multiplicidad de actividades y conflictos involucrados en la vida privada de las personas no era lo suficientemente compleja como para marcar una barrera fundamental y clara que tuviera que ser librada por las personas. Más aún, la peculiar multiplicidad y variedad del espacio de lo íntimo o privado era desconocido en cualquier período previo a la Edad Media.

En la antigüedad, el término privado no indica tanto la diferencia entre la comunidad como tal y el individuo, como el ámbito de la intimidad. Este sentido de privado sería el de la actual *privacy*.⁴

En la actualidad, la esfera privada no sólo es opuesta a la pública, sino sobre todo a la esfera de lo social. En su acepción más moderna, como protección del individuo, la esfera privada se opone a la política y al ámbito social. No es casual que lo que en algún momento se ha dado en llamar la decadencia de la familia, como espacio privilegiado de la vida privada, coincida con el auge de la sociedad como posibilidad de una participación humana más dinámica y activa, “lo

² *Ibid.* p. 43-45.

³ *Ibid.* p. 48.

⁴ Cabo de la Vega, Antonio de, *Lo público como supuesto constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: 1997, p. 34.

que verdaderamente ocurrió fue la absorción de la unidad familiar en los correspondientes grupos sociales”⁵.

El arribo de la sociedad de masas invade la esfera pública y se apodera de ella a través de los diversos grupos sociales que la forman y desplazan a las unidades familiares que antes predominaban. De esta manera, la reivindicación de la igualdad de los individuos ante la ley, sin distinción de su condición social precisa, puede percibirse como el reconocimiento político del hecho de que esa sociedad ha conquistado la esfera pública, donde la distinción y la diferencia han pasado a ser asuntos privados del individuo.

En efecto, mientras mayor sea la población de un determinado cuerpo político, “mayor posibilidad tendrá lo social sobre lo político de constituir la esfera pública.” Con el crecimiento poblacional y la escasez de recursos, las formas en que los individuos se apropian de sus medios de subsistencia, se redefinen. En la antigüedad, la *polis* sólo podía sobrevivir si la población era pequeña y permitía la acción de todos y su participación en el “foro”, en el ejercicio de la palabra, del discurso y en la posesión de medios suficientes y propios para vivir. Todo lo demás podría redundar en despotismo.

En la antigüedad, las actividades estrictamente relacionadas con la vida cotidiana no se ventilaban en el espacio público, permanecían restringidas a la vida privada. El arribo de la sociedad, particularmente la de masas, genera una nueva forma de definición de lo público, lo privado y lo social: “La sociedad es la forma en que la mutua dependencia en beneficio de la vida y nada más adquiere público significado, donde las actividades relacionadas con la pura supervivencia se permiten aparecer en público”⁶

Ahora, es necesario advertir que la división público-privado cambiará de acuerdo con el momento histórico específico a que se haga referencia, siendo la

⁵ Arendt, Hannah, p. 51.

⁶ *Ibid.* p. 57.

forma que adquiriera la propiedad uno de los elementos fundamentales que determinarán dicha distinción.

Con el paso de la sociedad feudal a la conformación de los Estados-nación, la forma de propiedad, en la primera etapa del capitalismo, estará sustentada en la idea de mercancía, diferente a la "propiedad como tesoro", característica del mundo antiguo. Así, la propiedad no estará aislada económicamente, sino presente en el mercado bajo la forma de mercancía. Bajo estas nuevas condiciones históricas, la propiedad se vuelve mercancía y el ámbito de lo privado se sujeta a las normas que regulan y crean el mercado. Será entonces precisamente en este momento histórico de transición de una etapa feudal al nacimiento del Estado-nación, como el Estado pasará a identificarse con lo público y el mercado como lo privado, distinguiendo así la política de la economía como ámbitos claramente diferenciables.⁷

A partir de esta identificación histórica entre el concepto de lo público con el Estado y de lo privado con el mercado, es posible establecer dos visiones críticas al respecto. La primera es que el Estado constituye, históricamente, el creador del mercado, ya que este no sólo permite, sino que en determinado momento fomenta las condiciones necesarias para el surgimiento de aquel, a partir de un marco jurídico de igualdad de los ciudadanos y, particularmente, liberando en un sentido, a los trabajadores de una sujeción extraeconómica a cualquier institución.

La segunda señala que el Estado, además de actuar como creador o sustentador del mercado, también recibe de él sus medios de subsistencia, siendo uno de los elementos que apoyan este juicio el hecho de que los principales ingresos del Estado son de carácter fiscal, principalmente los que se obtienen a través de impuestos directos.⁸

Ambas críticas, sin embargo, continúan afirmando el hecho de que la diferencia entre público y privado debe considerarse como una relación histórica, e

⁷ Cabo de la Vega., pp. 10-16.

⁸ *Ibid.* p. 16.

incluso dialéctica, entre dos polos. De esta manera, el problema de la distinción concreta de cada ámbito, se traslada a la identificación de los modos y formas en que lo público y lo privado se articulan y adquieren su verdadero sentido, para cada período histórico determinado.

Es posible advertir que existen al menos dos perspectivas bajo las cuales dicha articulación puede tomar forma: desde una visión política y desde una visión jurídica. La primera perspectiva establece una interdependencia de ambas esferas, la cual puede enunciarse como: lo público de lo privado y lo privado de lo público.

La existencia de un ámbito privado dentro de lo público se denota por la existencia de un patrimonio estatal sometido a las leyes del derecho privado que afectan a la propiedad. Los actos públicos que no sólo delimitan las condiciones del mercado, sino que se constituyen en un actor más dentro de él, como las empresas públicas, la creación de fondos públicos, bancos centrales, la participación en mercados financieros y de divisas, así como en los medios de comunicación.

La dimensión pública de lo privado se percibe a través de la creciente participación de la sociedad en la conformación, construcción y ejecución de los poderes públicos; o desde otra perspectiva, en el poder político y/o social que adquieren distintos poderes privados hasta alcanzar una dimensión e influencia públicas.

De esta manera, la articulación política entre lo público y lo privado se aprecia cuando el segundo se proyecta sobre el primero bajo la forma de opinión pública, libertad pública o participación en los asuntos públicos.

Por otro lado, el segundo plano desde el cual se puede apreciar la articulación entre lo público y lo privado es la perspectiva jurídica. En esta, se analiza la existencia de diferentes instrumentos legales que reflejan la relación histórica específica entre ambas esferas. Así, se sugiere que la relación entre

ambos se plantea como “de predominio de lo privado en el Estado liberal, equilibrio o predominio de lo público en el Estado social, y una fusión mayor de ambos aspectos en la situación de crisis del Estado social.”⁹

La articulación jurídica será la que se expresa fundamentalmente en la Constitución de cada Estado, en la que se estipulan no sólo las principales características del poder público, sino la delimitación entre lo público y lo privado. La Constitución vista como el instrumento que somete el poder a controles estrictos y al mismo tiempo instituye el poder con el mando necesario. Instrumento que funda “un poder eficiente y, al mismo tiempo, medido... controla el poder y, a la vez, lo afirma.”¹⁰

Considerando la distinción entre público y privado como el resultado de un proceso histórico, la clarificación del espacio público requería de un elemento más para su completa diferenciación conceptual y práctica. Esto es, que se establezca una relación distinta de sujeto a objeto entre los individuos (como parte de lo privado) y los ciudadanos (como individuos vinculados con lo público) con el Estado, es decir, “que no sea el *populus* el que actúe sobre sí mismo a través de leyes, sino que se transfiera dicha capacidad a un tercero: el príncipe. Lo público es lo que hace el príncipe por el *populus*.”¹¹

Una vez establecidos, brevemente, algunos de los rasgos fundamentales del concepto de lo público, al que más adelante se irán incorporando otros elementos y distinciones, es posible definir el término público (dentro de la enorme diversidad de propuestas que existen), como “la actividad, regulada tomando como base las competencias, de un aparato que posee el monopolio del uso legítimo del poder”.¹² De esta manera, como lo hemos visto hasta ahora, el concepto de lo público se utiliza comúnmente para definir un conjunto de realidades que son el resultado de dos procesos históricos:

⁹ *Ibid.* p. 19.

¹⁰ Silva Herzog-Márquez, Jesús, “La Ley Destemplada”, *Nueva: Política, Sociedad y Democracia*, Núm. 3, Vol. 2, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, PRI, México: 1998.

¹¹ Cabo de la Vega. p. 37.

¹² Habermas, Jürgen, “Sfera pubblica (una voce di enciclopedia)”, *Cultura e Critica*, Turín, 1980, p.56, citado por Cabo de la Vega, *Op. cit.*, p. 67.

1. La concentración de lo político en el Estado, al margen de las relaciones sociales, políticas y económicas, que son producto de la propiedad y del control directo sobre la explotación de la tierra. Con esta distinción, se divide con claridad lo que compete a cada esfera y se regula lo privado con fundamento en lo que se discute en lo público.
2. La incorporación de la sociedad y de los ciudadanos a la esfera de lo político, a partir de las revoluciones de finales del siglo XVIII. Con esta incorporación se complementa la dimensión de lo público incorporando a la sociedad en cualquiera de sus manifestaciones específicas: el interés público, las libertades públicas, la seguridad pública o la opinión pública.

Partiendo de estos señalamientos y distinciones de lo público con respecto a la dimensión privada y social de la acción humana, y tomando en cuenta su condicionamiento histórico, podemos identificar algunas características generales y relativamente constantes del concepto que nos ocupa.

La palabra público denota, en primer lugar, todo lo que aparece públicamente, que puede ser visto y escuchado por todos: donde la apariencia constituye la realidad, y donde ésta existe gracias a la apariencia que tenemos de ella; lo que sólo es posible en la esfera de lo público, en el espacio en que los individuos interactúan.

Gracias a la existencia de este espacio público, la vida privada adquiere auténtico significado. "Puesto que la sensación de la realidad depende por entero de la apariencia y, por lo tanto, de la existencia de una esfera pública en la que las cosas surjan de la oscura y cobijada existencia, incluso el crepúsculo que ilumina nuestras vidas privadas e íntimas deriva de la luz mucho más dura de la esfera pública".¹³

¹³ Arendt, Hannah, p. 60.

En segundo lugar, el concepto de lo público alberga la idea de un mundo común a todos y diferente al ámbito privado de nuestra vida cotidiana. Es decir, existen cosas que a todos les son comunes, y precisamente por ello es considerado un espacio público. Por otro lado, se hace evidente la razón por la cual la sociedad de masas es, en ocasiones, tan difícil de soportar, no tanto por la cantidad como por la imposibilidad de relacionar, agrupar y al mismo tiempo preservar "razonablemente" separadas a las personas.

Además, la política y la dimensión de lo público que ésta supone debe trascender tiempo y espacio para poder ser identificado como tal. No se puede establecer sólo para una generación o para un grupo de personas en específico. Nos adentramos en el mundo "común" o de lo público desde el nacimiento y sólo lo dejaremos al morir.¹⁴ Trasciende a nuestro tiempo vital tanto hacia el pasado como hacia el futuro". La permanencia es la otra cara del espacio público. Idea que ya había sido concebida por Javier de Burgos en el siglo XIX al referirse a la administración pública, e incluso antes por Juan Enrique von Justi en el siglo XVIII.

La pluralidad es la otra característica básica del espacio público. La realidad supone la existencia de una serie de individuos que de manera simultánea la perciben desde una posición diferente. Así, podemos darnos cuenta del fin del mundo común cuando éste se ve sólo bajo una perspectiva y se le permite presentarse sólo desde esa posición.

Intentando definir el espacio público por contraposición con el privado, cabe decir que antes de la Edad Moderna, lo privado no sólo estaba determinado por la propiedad, en la medida en que ésta era la única forma de tener acceso a la

¹⁴ *Ibid.* p.64.

Tanto Juan Enrique von Justi en Alemania, como Javier de Burgos en España, consideraban que la policía, en el caso de Justi, y la administración pública, en el caso de Burgos, comprendían actividades que por su importancia, transcendían el ámbito de la vida singular de cada persona en lo individual. En la "Exposición a Fernando VII", Burgos afirma: "La omnipresencia de la administración, o sea la inmensidad de la administración, no puede deberse sino a la multiplicidad de sus agentes, a la simultaneidad y extensión de sus ocupaciones" (*Exposición dirigida a SM el Señor don Fernando VII*, incluida en la obra de: Mesa Segura, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, p. 138).

discusión pública. “Lo privado era semejante al aspecto oscuro y oculto de la esfera pública, y si ser político significaba alcanzar la más elevada posibilidad de la existencia humana, carecer de un lugar privado propio [de intimidad o *privacy*] significaba dejar de ser humano”.¹⁵

Si bien la distinción entre espacio público y privado puede remontarnos a la Grecia clásica, es posible atender el surgimiento paulatino y con mayor fuerza del concepto de lo público en el siglo XVI, con las guerras religiosas y las amenazas de desintegración social, cuando se divide el orden político y social en dos ámbitos definidos más o menos con claridad: el público, perteneciente a la autoridad política o estatal, y el privado, al que corresponde las creencias religiosas y morales.

Sin embargo, en ese momento la dimensión de lo público no está identificada con un sentido de visibilidad o apertura, sino de secrecía. El “secreto de Estado”, el *arcana imperii*, será la característica que definirá lo público durante los siglos XVI al XVIII.

La igualación entre espacio público y publicación de los asuntos de gobierno o de Estado vendrá en el momento en que se instaure la crítica social como ejercicio de ciudadanía y participación, el juicio social y la opinión individual como tribunal del poder público.¹⁶

¹⁵ *Ibid.* p. 71.

¹⁶ Robotnikof, Nora, “El espacio público: variaciones en torno a un concepto”. En: **La tenacidad de la política**, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, México: 1995, pp. 52-53.

La evolución hacia el Estado moderno como proceso de construcción del espacio público

Una vez que se han acotado algunos de los elementos conceptuales básicos de lo público, es preciso hacer brevemente una descripción sobre el desenvolvimiento de la esfera pública en su paso de la sociedad antigua y feudal hacia su etapa moderna.

La sociedad medieval se caracterizaba, entre otras cosas, por una fuerte connotación de disgregación social y política y, a su vez, por una cierta unificación del poder, o por lo menos una cierta uniformidad en el sistema de dominación. Cuando se genera la crisis de dominación de las clases señoriales, hacia los siglos XVII y XVIII, ésta se produce en un doble nivel, dentro y fuera del reino.

En el exterior, esta crisis se genera como consecuencia de la alteración de las relaciones de los señores feudales con los poderes "ajenos", que actuaban como potenciales integradores de la sociedad: la Iglesia y el Imperio. Y en el interior, como resultado del agotamiento de una forma de producción, incapacitada para incrementar los excedentes necesarios que satisficieran la demanda de la clase dominante en particular y de la población en general.

En México, este momento de crisis y cambio puede ubicarse hacia la segunda mitad del siglo XIX. Durante la primera etapa de independencia, hasta las Leyes de Reforma y el proceso de centralización del poder, que no culminaría totalmente sino hasta la llegada de Porfirio Díaz a la presidencia, se puede apreciar una acentuada y creciente dispersión y división del poder y del mando político, pero también la existencia (o más valdría decir construcción), en ciernes, de una cierta unidad en la dominación general de la República. Al igual que en Europa, la Iglesia jugará un papel fundamental en el proceso de unificación final del poder político y de fortalecimiento del Estado mexicano. Con las leyes de 1957 y los actos de gobierno que de estas se derivaron, las nuevas relaciones con la Iglesia dieron claridad a los ámbitos que correspondían a cada espacio y ubicaron

con mucha mayor firmeza la delimitación institucional de los actos públicos o estatales y los privados, a los que la Iglesia debía circunscribir sus actos.

Por otro lado, pero también en conexión con las nuevas relaciones del Estado con la Iglesia, las formas de producción y de propiedad en México estuvieron sujetas a cambios sustanciales, de manera que permitieran el desarrollo económico del país y la satisfacción de necesidades de una población afectada en lo básico por más de 40 años de conflictos bélicos.

Para lograr que estos cambios se afianzaran, se requería de un Estado capaz de centralizar y unificar el poder. Para hacer posible el desarrollo de las nuevas formas económicas era requisito aumentar el poder del Estado. El resultado será una organización política con influencia permanente sobre la organización de la vida social, identificada con y en defensa de un territorio "cuya dominación aparece como unificada e independiente en lo exterior y en lo interior, y que se sirve de medios propios para actuar".¹⁷

Así, el Estado mexicano nace centralizado, pero no lo suficiente para conciliarse plenamente con su propia condición. Para que esta sea plena, será necesaria la delimitación y restricción, a su propio ámbito, de los poderes intermedios existentes entre el Estado y la sociedad, y que todas las parcelas de poder autónomo sean abolidas o al menos claramente acotadas a su propio espacio de actuación, nunca igual ni superior al Estado nacional. Esto no ocurre en México sino hasta la época de la Reforma, cuando el Estado expropia a la Iglesia sus poderes, adquiriendo con ello la administración completa de la sociedad civil. Laicidad y centralidad, serán las características más importantes del Estado mexicano (y en general en todo el mundo occidental), para el completo desarrollo de sus fuerzas interiores.¹⁸

¹⁷ Cabo de la Vega, p. 73.

¹⁸ Guerrero, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México:1989, p. 200.

Con este proceso de fortalecimiento, unificación y centralización del poder se generará la separación de las esferas de la economía y la política y con ello lo privado de lo público.

Esta serie de cambios del Estado feudal al moderno que, como se ha dicho antes, en el caso de México pueden advertirse ya desde la época de la guerra de Reforma hasta alcanzar su concreción final en la Revolución Mexicana de 1910 y la Constitución de 1917, pueden agruparse en cuatro áreas fundamentales:

1. El cambio en las formas de representación política, que transitan de organizaciones palaciegas hacia la institucionalización de cámaras de representación de intereses políticos y económicos concretos.
2. El cambio en las formas de intervención del Estado en la sociedad, en donde se da el salto de formas de participación estatal espontáneas hacia una actividad institucional realizada por medio de una poder administrativo permanente, que habrá de constituirse en la representación misma del Estado. A través del aparato publiadministrativo será posible el control racional de la vida política y social sobre territorios cada vez más amplios; se habrá de adquirir una forma de dominación y actuación estatal racional a través de la imposición tributaria; y se creará un patrón de comportamiento al cual el Estado habrá de sujetar su actuación y toma de decisiones: un conjunto de leyes que formarán parte del derecho.
3. El cambio en la articulación de los poderes del Estado en torno a la forma de poder más clara y pura: el ejército. Las fuerzas armadas se profesionalizan y se hacen permanentes, con un espíritu de disciplina y pericia estratégica, como último instrumento del ejercicio monopolístico de la violencia.
4. El cambio hacia formas simbólicas de aglutinación y cohesión social en torno a la nación y a un Estado que requiere de fortaleza política frente a la sociedad y a la dinámica económica nacional e internacional.

En síntesis, podemos señalar siete elementos distintivos del proceso de construcción histórica del Estado moderno, que condujeron a la concreción del espacio público como hoy lo conocemos:

1. Un sistema de representación del poder;
2. Una forma de actuación del Estado por medio de un aparato administrativo especializado;
3. La generalización de la técnica tributaria como mecanismo de dominación y financiamiento;
4. La fijación de un derecho permanente, constituido en un cuerpo íntegro y coherente de normas, a las cuales debía sujetarse la actuación estatal;
5. La reorganización del ejército y el ejercicio monopólico de la violencia;
6. La creación de un espíritu nacional; y,
7. La fijación de objetivos de política económica para el conjunto del Estado.¹⁹

Con la separación entre lo público y lo privado, derivado de los elementos arriba señalados, se construyen dos esferas de actuación: la perteneciente al Estado y la correspondiente a los individuos, ambas con significaciones diferentes. En primer lugar, los individuos son necesarios, “su existencia no remite a una existencia anterior que lo justifique”, pero el Estado es contingente, producto de la libre decisión de los individuos de crearlo, “decisión que no se considera universalmente válida sino deseable”. En segundo lugar, los individuos persiguen fines propios, son un fin en sí, mientras que el Estado es sólo un instrumento para la realización de los fines, “su existencia es derivada o instrumental”.²⁰

¹⁹ Cabo de la Vega, pp. 74-76.

²⁰ *Ibid.* p. 82.

El espacio público: concepto normativo

Como hemos visto, desde la perspectiva moderna, la conceptualización del espacio público en la actualidad surge como respuesta a una mayor presencia ciudadana en la esfera pública, frente a una creciente complejidad social y a una importante fragmentación de ideas y conceptos que den identidad y reivindiquen la pluralidad social.

Desde esta perspectiva, es posible identificar dos elementos fundamentales en torno al concepto de espacio público:

1. El espacio público es un concepto esencialmente normativo, ya que no se le conoce e identifica por sus rasgos descriptivos, sino por sintetizar una serie de expectativas e ideales de libertad y racionalidad, es decir, "está directamente ubicado en el horizonte de lo deseable"²¹
2. La idea de espacio público, precisamente por su carácter normativo, es objeto de diversos discursos e interpretaciones. Le asisten múltiples ideas y conceptos que le dan también distintos significados: opinión y voluntad colectivas, representación y discusión, comunicación, autonomía, ciudadanía, legitimidad, legalidad, racionalidad, entre muchos otros. En la actualidad, y a lo largo de todo el siglo XX, estas categorías, que refieren un mismo espacio conceptual, buscan constituirse en asideros teóricos y prácticos, bajo un contexto en el que nociones políticas tradicionales como la historia, e incluso el mismo Estado o la nación, parecen debilitarse o desdibujarse: "el Estado-nación ya no supone un referente simbólico común, se plantea una especie de tensión" entre la búsqueda de algún tipo de unidad que sustituya a ese concepto omnicomprendido y la búsqueda de la pluralidad, "la ausencia de centro, la 'inconmensurabilidad' de perspectivas"²²

²¹ Robotnikof Nora, p. 51.

²² *Ibid.*

El núcleo normativo del concepto de espacio público radica en la existencia de una ley o marco referencial jurídico, el cual supone, por un lado, un grado mínimo de racionalidad al cual deberá sujetarse la voluntad de quien detenta el poder político, o de manera más amplia, los distintos poderes públicos, y por otro, garantiza la igualdad de los individuos en una referencia simbólica común y conocida por todos.

La racionalidad, el debate crítico de los asuntos públicos y la conceptualización moral del espacio público, expresados en toda legislación, pretenden hacer coincidir lo correcto con lo justo. "La articulación entre fuerza argumentativa, racionalidad y corrección moral se transformará en el núcleo de la 'idea' o del concepto normativo de espacio público".²³

Espacio público y Administración Pública

Como se ha visto hasta ahora, la transición del Estado de su etapa antigua y feudal hacia otra moderna, es el resultado de una serie de transformaciones y procesos en diversas áreas que buscan normar un nuevo estado de cosas en la sociedad. Una de ellas supone la racionalización de los actos estatales en un aparato administrativo, circunscritos a la más estricta competencia del ámbito público, e identificado, en un primer momento, tan sólo con el Estado, pero paulatinamente ampliándose a una mayor cantidad de esferas y actividades pertenecientes a la sociedad.

Sin duda, la administración pública constituye no sólo el ámbito que supone y permite la máxima racionalidad de los actos del Estado en general y del gobierno en particular, sino la imagen y espacio que identifica y materializa propiamente al Estado. Sin la existencia de un aparato administrativo, encargado de una serie de actividades que involucran el ordenamiento de la vida política, social y económica,

²³ *Ibid.* p. 54.

el Estado se desdibuja como ente que refleja la realidad histórica de una sociedad y la hace concreta.

Desde su nacimiento, en México y en el mundo, el Estado ha creado instituciones administrativas dedicadas a una serie de actividades que permitan la reproducción de la vida social y garanticen la propia existencia y legitimidad del mismo Estado: salubridad, instrucción pública, bellas artes, fomento industrial, el monopolio de ciertos productos o servicios, entre otras. Este cúmulo de actividades, tareas e instituciones, constituyen, en los términos propios de la administración pública, precisamente al espacio público, el campo de acción del Estado, diverso del espacio privado como campo de acción de los particulares.

La identificación correcta del espacio público y su articulación precisa con el Estado, en su manifestación administrativa concreta, es de la mayor importancia porque precisamente ahí, "en la frontera de los espacios público y privado es donde se está dando [e históricamente se ha dado] el proceso de definición del México [y de la sociedad en general] del mañana" y algunos de los rasgos sustanciales de lo que se conoce como voluntad del Estado.²⁴

Si concebimos al Estado, definido de una manera sencilla, como la sociedad organizada, las instituciones estatales, incluida por su puesto la administración pública, son el resultado del desarrollo y evolución histórica de una sociedad determinada. Es por esto, que se puede afirmar que la labor administrativa, la labor del Estado, jamás termina en la medida en que la evolución histórica de toda sociedad cambia las fronteras y define de manera distinta los espacios público y privado, e imprime y exige, permanentemente, al Estado y a la administración pública, nuevos problemas a resolver y por ello una dinámica siempre renovada. "Esto es una consecuencia necesaria del continuo cambio de la base histórica, al que debe corresponder el mismo movimiento de las instituciones. Lo cual, casi nunca sucede."²⁵

²⁴ Guerrero, Omar, *Op cit.* p. 35.

²⁵ *Ibid.* p. 47.

Esa determinación histórica del Estado, que esta sujeta, por decirlo así, al desarrollo propio de la sociedad, está caracterizada, entre otros, por dos elementos indispensables que la definen: la vida humana y el poder del Estado. Efectivamente, el Estado se manifiesta en sus actos hacia el exterior, dentro de un espacio circunscrito a dos dimensiones: una, propia del Estado, constituye la creación de las condiciones que permiten y favorecen la ejecución de la voluntad estatal; y la otra, propia de la sociedad, sujeta a la exigencia de que el desarrollo del Estado se mide por el grado de desenvolvimiento de los elementos constitutivos de la vida social, que le son externos y diversos.

La administración pública, como instancia que, entre otras, está a cargo de la regulación del orden social, tiene por cometido el desarrollo del individuo y la cooperación de las clases sociales entre sí. Esto garantiza no sólo el adecuado funcionamiento de la sociedad, sino el fortalecimiento y legitimidad del propio Estado como responsable directo de esta tarea. Este debe generar las condiciones que le den orden y regulación a la vida en comunidad, para que el individuo encuentre los recursos necesarios para su desarrollo material y espiritual.

De esta forma, a manera de ejemplo, podemos advertir la existencia de dos ámbitos básicos del desarrollo humano que por su importancia y trascendencia forman parte de las responsabilidades del Estado: la salud y la educación. Dos de los ámbitos fundamentales de la vida personal quedan, digamos, estatizados, haciendo que la salud pública y la vida intelectual se sumerjan de lleno en el espacio público formado por el ensanchamiento de la actividad del Estado.

A través de la comprobación que brinda la historia y el desarrollo del espacio público y del privado, del Estado y del individuo, se puede establecer la relación dialéctica que existe entre ambos: una sociedad próspera sustenta a un Estado vigoroso, y a su vez, una sociedad empobrecida y débil no puede soportar

al Estado, el cual tiende a decaer irremisiblemente. "Un Estado es tan rico o tan pobre como lo es la sociedad a la que administra."²⁶

La educación, como ámbito insustituible del desarrollo humano, implica una actividad fundamental para el fortalecimiento de las instituciones estatales y para la regeneración permanente de la vida pública. De esta manera, la educación es una institución social, estrechamente vinculada con el resto de las actividades sociales y, por tanto, no tiene un fin único y permanente, sino que dicho fin cambia con el tipo de sociedad, e incluso con la clase o el grupo social al que pertenecen los educandos.

Por ello, la educación de un pueblo, de una sociedad cualquiera, sólo puede valorarse mediante el estudio de los antecedentes que la conforman, y dentro del marco social y político en los cuales opera y se proyecta hacia el futuro. Bajo esta perspectiva, en las próximas páginas se abordará la construcción institucional y política de una de las secretarías más importantes de nuestro país: la Secretaría de Educación Pública.

Por sus características, evolución e inspiración educativa, así como por las razones propias de que la educación va transformándose con el tiempo, mutando y conservando valores y preceptos, el análisis de la Secretaría de Educación Pública se hará desde donde consideramos esta inicia realmente, como expresión de una voluntad del Estado: durante la gestión administrativa de Justo Sierra a inicios de presente siglo. Pero incluso, será necesario rescatar elementos sustanciales del pensamiento positivista, importado e impulsado por Gabino Barreda en México, para identificar los elementos de ruptura y continuidad desde esta época y hasta la creación final de la Secretaría, que es objeto del presente trabajo.

²⁶ *Ibid.* p. 201.

CAPÍTULO II

EL POSITIVISMO Y LOS ORÍGENES DEL ESTADO EDUCADOR

Es posible caracterizar el desarrollo educativo durante el porfiriato en función de dos grandes elementos: por un lado, la discusión teórica de que se nutre la educación y en la que dominará el positivismo, y por el otro, un paulatino proceso de desintegración nacional de la infraestructura educativa, derivada de los mismos propósitos de la filosofía prevaleciente en el ámbito educativo, y de una serie de medidas jurídicas y administrativas que delegaron la responsabilidad de la educación en el ámbito estatal, y de facto en el municipio, lo que posteriormente obstaculizaría el desarrollo escolar como una tarea nacional conjunta.

El concepto fundamental en torno al cual girará la educación pública durante el período del porfiriato, surgirá como respuesta directa a la ideología liberal clásica del México del siglo XIX y a la propia realidad del país. Así, a partir de la idea de la libertad como elemento indispensable del desarrollo individual y social, la concepción de la educación sufrirá un cambio fundamental en los años 80 del siglo pasado.

El problema del aprendizaje y la forma de impartir libremente los conocimientos a partir del propio ejercicio de la libertad, será un tema presente en la discusión de los asuntos públicos del país en todo momento. Para los liberales de 1857, la libertad implicaba una posición radical frente a cualquier intento de limitar la voluntad de cada individuo y de la sociedad a decidir, con autonomía e independencia, el destino propio. Este concepto de libertad respondía fundamentalmente a una larga historia de opresión y dependencia colonial.

El cruce de caminos: de la ideología a los hechos de gobierno

Sin embargo, después de la consumación de la independencia y luego de más de 30 años de permanentes conflictos políticos en el país, el problema de la libertad tomará un cariz muy distinto. Esta nueva concepción de la libertad, necesaria para legitimar al gobierno porfirista, que además buscaba apartarse de las formas de

dirección gubernamental anteriores, la ofrecería la doctrina positivista, cuya visión de la libertad descansaba en la idea del orden, superior a aquella y necesario para su cabal realización. De manera muy sintética, la tesis positivista se sustenta en el hecho de que ningún conocimiento debe basarse en el principio de autoridad, sino en la experiencia.

Gabino Barrera, político e intelectual liberal, es quien traerá consigo toda la doctrina y filosofía del positivismo a México. Después de haber vivido los años más difíciles de las luchas civiles nacionales entre conservadores y liberales, considera que el positivismo, como doctrina que se apoya en el orden y en el conocimiento que surge de la experiencia y de la propia realidad, es la mejor filosofía posible para formar a la nueva generación de mexicanos, dispuestos a la construcción y desarrollo material del país.

Mediante un tipo de educación científica, dedicada al estudio de las ciencias según los principios de Augusto Comte, Gabino Barrera cree que será posible terminar con el lastre educativo, sustentado en los principios tradicionales de la instrucción. Este será el espíritu con el que se habrá de fundar la Escuela Nacional Preparatoria, resultado de la Ley del 2 de diciembre de 1867.

De esta manera, la educación debe ser sobre todo el intento por desarraigar los prejuicios, no el producto de un empeño por imponer ideales, es decir, "no se trata de sostener unas opiniones, sino mostrar la verdad en todos sus aspectos."¹

Lo que busca una educación sustentada en estos parámetros es eliminar las ideas preconcebidas y encontrar un fin inmediato y útil en el conocimiento, a partir de lo que sea científicamente demostrable:

"Todo aquello que puede ser demostrado tiene que ser aceptado por todos; aquí no cabe la libertad en un sentido negativo, nadie puede negar aquello

¹ Zea, Leopoldo, *El positivismo en México*, FCE., México:1968, p. 125.

cuya demostración no deja lugar a dudas. Esto es lo que se hace en la preparatoria: enseñar lo positivo, lo demostrable, donde no cabe la libertad de negar, sino tan sólo la de afirmar."²

Los hombres podían estar en desacuerdo en cuanto a sus ideales, diferencias que, finalmente, podrían superarse, pero el consenso debía surgir siempre en cuanto a lo que se considera como útil; el método y la técnica como fin, antes que la ideología:

"En nombre del orden y de la paz sacrificaban toda idea que no fuera la de utilidad; las ideas eran tenidas como causa principal del desorden. Faltos de ideas, el único campo que les quedaba era el material: el aumento de la riqueza... El progreso no podía ser concebido sino como el aumento progresivo de dicha riqueza."³

Para Barreda y los liberales positivistas, el desorden social y político de la sociedad mexicana tenía su origen en el "desorden de la conciencia" y en la falta de creencias. Para ordenar aquella habría que empezar por esta última. La anarquía social podía encontrar su solución en la uniformidad de las conciencias y en una nueva creencia apoyada en la demostración positiva.

Al aterrizar en la educación, esta forma de concebir la libertad y su justificación social, amparadas en el orden, la instrucción pública debía cumplir con una misión: hacer posible el orden público a través del orden espiritual. Gabino Barreda afirmaba: "A los educadores les corresponde la tarea de guiar y ordenar el espíritu de los mexicanos, mientras que al gobierno le corresponde la tarea de guardar el orden material. Educadores y gobernantes forman dos fuerzas a las cuales está encomendada una misión de orden: a unos el espíritu y a otros el material."⁴ Educadores y gobernantes, cobijados por una doctrina que les daba congruencia y vigencia, y a través de ella una legitimidad renovada, se dedicarían

² *Ibid.* P. 138.

³ *Ibid.* P. 126.

⁴ *Ibid.* p. 141.

así a la educación y formación de una clase directora y creadora. Esta clase es la que Justo Sierra llamaría burguesía nacional⁵, aspiración de cualquier posición liberal consistente consigo misma.

Con esta orientación por bandera, el gobierno porfirista, el de los nuevos liberales, de los liberales-conservadores, como ellos mismos se hacían llamar, pasaba de largo ante los conflictos ideológicos y se abocaría a la formación de los individuos y las personas que habrían de transformar al país desde una perspectiva material, "independientemente de sus ideologías como individuos particulares". La educación tendría como propósito la formación del "hombre práctico". La ideología quedaba así, para el positivismo y sus primeros defensores, circunscrita al fuero interno de los individuos. Este habría de ser precisamente el tamiz de la escuela laica.

En su Oración Cívica, Gabino Barreda realiza una amplia descripción de hechos históricos y su justificación dentro de la naciente ideología progresista del liberalismo moderado. En su discurso, afirma: "...en el dominio de la inteligencia y en el campo de la verdadera filosofía, nada es heterogéneo y todo es solidario. Y tan imposible es hoy que la política marche sin apoyarse en la ciencia como que la ciencia deje de comprender en su dominio a la política", y finaliza con los principios que habrán de dirigir toda una época de ejercicio de gobierno, como sustento a una línea política que permanecerá sin crítica, durante los mejores años del porfirismo: "Hoy la paz y el orden, conservados por algún tiempo, harán por sí solos todo lo que resta. Conciudadanos: que en lo de adelante sea nuestra

⁵ Zea, Leopoldo, *Del liberalismo a la Revolución en la Educación Mexicana*, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México:1956, p. 54.

Se le llamaba así a los discursos pronunciados cada 16 de septiembre, aniversario de la independencia nacional. Se hacía un largo relato de las luchas civiles y gestas heroicas, desde 1810 hasta la época, que buscaban la construcción del Estado nacional. Eran ocasiones propicias para pronunciar discursos que justificaran la evolución de la clase política progresista y su paulatino pero firme ascenso al poder. Momento adecuado también para definir, a través de la narración histórica, los límites entre el espacio público y la dimensión social y ciudadana, las obligaciones de los individuos y del Estado. Gabino Barreda fue el encargado de participar en esta celebración en el año de 1867.

divisa LIBERTAD, ORDEN Y PROGRESO; la libertad como MEDIO; el orden como BASE y el progreso como FIN...⁶

La misión de la libertad, y del orden espiritual y material como su condición necesaria, será una tarea que emprenderán los liberales para construir la burguesía que finalmente permita el desarrollo integral de la nación. Como lo afirmaba Justo Sierra, heredero, forjador y crítico de las ideas educativas del positivismo, el anhelo de viejos y nuevos liberales era la construcción de una nación moderna, es decir, "una nación cuyo meollo lo formase una burguesía nacional". En este sentido, en la *Evolución política del pueblo mexicano*, Sierra afirma: "A quien se debió el triunfo reformista fue a la clase media de los estados, a la que había pasado por los colegios, a la que tenía lleno de ensueños el cerebro, de ambiciones el corazón y de apetitos el estómago: la burguesía dio oficiales, generales, periodistas, tribunos, ministros, mártires y vencedores a la nueva causa".⁷

En realidad, y desde siempre, el ideal de los liberales mexicanos era la formación de una nueva clase, de un grupo social con la capacidad de ubicarse por encima de los intereses y ambiciones de grupos y partidos específicos. En palabras del mismo Sierra, "un grupo social que... haga de sus intereses los intereses de la nación..., que comprenda la relación que hay entre su propia grandeza y la grandeza de su nación."⁸

Para lograr la construcción de esta nueva clase, de esta renovada burguesía nacional, los liberales, a través del Estado, debían adquirir el control de la educación. El Estado y sus políticas educativas debían darse a la tarea de cambiar y no de conservar. La única manera de lograrlo, será eliminando la influencia de cualquier fuerza que pueda desviar o desvirtuar este objetivo político. El establecimiento de la escuela laica y con ella la desaparición del monopolio

⁶ Barreda, Gabino, *Estudios*, Biblioteca del Estudiante Universitario, núm. 26, UNAM, México:1992 p. 69-103.

⁷ Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, CNCA, Colección CIEN de México, México:1993.

⁸ Zea, Leopoldo, *Del liberalismo... Op cit.* P. 60-61.

educativo de las que se consideraban las "fuerzas de la Colonia", principalmente la Iglesia, sería el primer paso a realizar.

El argumento se sustentaba en el hecho de que la libertad de enseñanza no puede ser protegida, si no se ha logrado antes un mínimo de educación que permita a los individuos ejercer plenamente su libertad. "Sin una educación previa, el ideal de un estado liberal será fácilmente substituido por otro que ofrezca realizaciones más concretas aunque sean al precio de la libertad..."⁹. Y fue esto precisamente lo que terminó ocurriendo en el porfiriato, en el que el ideal de orden y paz adquirió una importancia mayor a la libertad.

El ideal era noble y sólido en sus bases y estructura interna, pero en los hechos se pervertió ante lo que el ejercicio de gobierno consideraba más prudente y necesario: la construcción de un orden mínimo, previo a la libertad. El propósito de someter los intereses individuales a los colectivos, para alcanzar el desarrollo nacional, se encamina directamente a la delimitación y vínculo entre la vida privada y la pública. Para que la vida pública fuera floreciente, se requería de una educación previa que dirigiera los esfuerzos, precisamente, hacia la construcción de una nueva moralidad pública, que subordinara los ideales individuales a los colectivos, propios de la nación. En la perspectiva de los liberales de la época, el positivismo permitirá el avance del país hacia la modernidad.

La ley del 2 de diciembre de 1867, mencionada antes, y la Ley Orgánica de Instrucción Pública del 15 de mayo de 1869, pusieron las bases del entramado político e ideológico de la nueva generación de liberales en cuanto a la educación. La educación nacional sería laica, obligatoria y gratuita. El laicismo educativo, base fundamental de la educación de la época, representa la desvinculación de cualquier principio ideológico: la neutralidad en la enseñanza, a través de la cual "no se expondría a los educandos otra cosa que la verdad, la verdad positiva, la verdad que se alcanza experimentando directamente la realidad..."¹⁰

⁹ Zea, Leopoldo, *Del liberalismo...* *Ibid.* p. 66.

¹⁰ *Ibid.* p. 92.

Si el Estado quería lograr sus objetivos y propósitos políticos, debía instituir una educación laica y obligatoria; laica para arrancar de raíz las influencias ajenas a las metas liberales, y obligatoria para hacer homogéneo el pensamiento en todo el país, sin dejar de lado a ningún grupo social. En los hechos, la aplicación efectiva de estos ideales y las políticas implementadas por el gobierno, demostrarían los límites impuestos por las graves carencias económicas y de infraestructura, así como los propósitos reales por construir una educación fundamentalmente de élite, lejana a los beneficios sociales mínimos que el ideal exigía. Se construyó una nueva burguesía nacional, pero solo ciertos grupos, que se considerarían así mismos como los auténticos liberales, vincularían sus propios intereses a los de la nación en su conjunto.

En la práctica, el régimen porfirista demostró que su propósito no era llevar la educación a toda la población, sin embargo, hizo posible que se extendieran las ideas que habrían de hacerla efectiva años después.

Instituciones como la escuela de Orizaba, la Escuela Normal y la restauración de la Universidad Nacional, harán evidente que la concepción de una educación impartida a toda la población se encontraba presente, al menos desde una perspectiva teórica. De esta manera, en el régimen porfirista se fue incubando, desde sus inicios, la preocupación por una educación de alcance nacional a la que todos los mexicanos tuvieran acceso. En estas instituciones, "se fue perfilando el espíritu y la orientación que habrá de asumir poco tiempo después la Revolución en el campo educativo."¹¹

Si bien la política educativa incubó en su seno algunos de los principios sociales educativos que, años después, habrían de surgir con toda su fuerza durante la Revolución, en el plano ideológico también creó a sus propios adversarios. En general se pueden identificar tres corrientes de pensamiento que fueron las que más se opusieron al positivismo: quienes defendían la educación tradicional, llamados conservadores y representados por el escritor Emeterio

¹¹ *Ibid.* p. 133.

Valverde; los antiguos liberales no positivistas, encabezados por José María Vigil, y una corriente crítica de corte filosófico que se desarrollaría más tarde en el Ateneo de la Juventud hacia 1908 y años subsecuentes.

Como posiciones críticas desde una visión general del positivismo, estas fueron las principales posiciones contrarias a la postura ideológica del momento. Sin embargo, también surgieron críticas importantes en torno a particularidades educativas, hechas sobre todo por maestros y pedagogos del momento. Su importancia se incrementó a partir de los Congresos Educativos, organizados con relativa regularidad durante el régimen de Porfirio Díaz. Uno de ellos fue el maestro Torres Quintero, quien dirigió sus críticas y argumentos hacia el abandono de las escuelas rurales, ámbito que habrá de adquirir relativa importancia durante los últimos años del régimen de Díaz, y se convertirá en el eje educativo de la Revolución.

El pedagogo ponía el énfasis en la atención educativa de la gente que vivía en el campo y constituía la inmensa mayoría de la población. Considera que "la instrucción obligatoria es un presupuesto imprescindible de un Estado democrático", por lo que las escuelas debían ser el espacio formativo por excelencia de la conciencia cívica del pueblo: habrá que ir al campo para educar al hombre que trabaja la tierra, que es el que forma el grueso de lo que llamamos pueblo mexicano..."¹² Con ello, Torres Quintero expresa ya la preocupación que caracterizará muchas de las políticas educativas de los gobiernos posrevolucionarios, e incluso del último período del Régimen porfirista, materializados en las llamadas escuelas rudimentarias, impulsadas por iniciativa de Francisco León de la Barra, presidente sustituto de Díaz en 1911.

Más allá del debate ideológico en torno al positivismo, la tarea administrativa y de construcción del espacio público educativo, requirió de un gran esfuerzo institucional, y fue ahí, finalmente, donde el régimen de Díaz hizo evidente su rotundo fracaso. Sin embargo, aunque parezca paradójico, una

¹² *Ibid.* p. 142.

cantidad importante de propuestas educativas del porfirismo, aunque menos radicales, fueron antecedente, y en algunos casos adelanto, de otras tantas posturas surgidas a partir de la Revolución de 1910.

El anhelo de darle una dimensión nacional a la labor educativa, la existencia de maestros misioneros y la pretensión de extender en todo el país escuelas rurales, fueron los principales ámbitos en que los sucesivos encargados de la labor educativa pusieron su mayor énfasis y previeron el surgimiento de una serie de preocupaciones sociales, que con mayor radicalidad emanarían con la Revolución. No obstante, el principal obstáculo sería, por un lado, la propia ideología positivista y, por el otro, el estricto respeto a la autonomía local, que delegó en los municipios las responsabilidades educativas, sin proveerlos de los recursos suficientes para la plena satisfacción de las demandas escolares.

Propuestas y conflictos en la educación

El intento por unificar los sistemas educativos de toda la nación comenzó desde el Primer Congreso de Instrucción, a finales de la década de los ochenta del siglo pasado. Con este congreso se quiso unificar la legislación escolar, y darle así un mayor sustento a la obligatoriedad de la enseñanza. Para ello, se realiza una redefinición conceptual de la educación. La comisión de Enseñanza Elemental Obligatoria establece que la enseñanza primaria debe llamarse popular en lugar de elemental:

"...La palabra *popular* es más comprensiva, porque no determina tal o cual grado de enseñanza, sino que se refiere a la cultura general que se considera indispensable para el pueblo, en todos los países civilizados..."¹³

¹³ *Ibid.* p. 149.

Con mejores resultados, el segundo intento por unificar la educación nacional en torno a un sólo proyecto, se gestó durante el Segundo Congreso de Instrucción, a principios de 1890. En esta ocasión, el gobierno central logró que los estados encaminaran sus esfuerzos educativos hacia un ideal común. Así, "la unidad del país, aunque fuera en ideales, sirvió de estímulo y de tarea a la cual se comprometieron con pasión y patriotismo muchos pedagogos y maestros."¹⁴

Un intento por extender la educación a todo el país fue la existencia de "maestros ambulantes" y el intento por establecer escuelas rurales. En ambos casos, los resultados, en términos de cantidad de escuelas y maestros, así como de atención real a las zonas rurales del país, demostraron que el objetivo del gobierno enfrentaba, por un lado, graves carencias financieras para afrontar los retos educativos y, por otro, una mayor atención y preocupación de velar por el crecimiento educativo en áreas urbanas, lo cual era congruente con la idea liberal de construir una nueva clase educada, de alta calidad, para realizar su propio relevo generacional.

En el caso de los maestros ambulantes, el propósito era establecer escuelas en las zonas del país que no cumplieran con los requisitos de agrupar a un mínimo de doscientos habitantes, cuyo establecimiento escolar pudiera atender las necesidades educativas en un radio de tres kilómetros. Los llamados maestros ambulantes, que se encargaban de la educación en esos lugares, deberían llevar la enseñanza a los lugares que no cubrieran los requisitos señalados. Por ello, "el maestro ambulante es considerado como un maestro supletorio dadas las circunstancias en que tendrá que trabajar."¹⁵

A pesar del reconocimiento de necesidades en las zonas rurales del país, las estadísticas del gobierno porfirista no hacen una distinción entre escuelas urbanas y rurales. Sin embargo, Milada Bazant, realiza un cálculo aproximado de las escuelas existentes:

¹⁴ Bazant, Milada, *Historia de la Educación durante el Porfiriato*, El Colegio de México, México: 1993, p. 29.

¹⁵ *Op cit.* p. 164.

"Si a todas las escuelas rurales del país les sumamos las 2000 mixtas y las de tercera clase, el número de ellas ascendería a unas 2500 o 3000, que sería la cuarta parte del total de escuelas que sumaban 12000. Si consideramos, a manera de hipótesis y con números conservadores, que en 1900 había 6000 haciendas en el país y que la mitad de ellas tenían escuelas, el número sería incluso más alto."¹⁶

A pesar de que este hecho puede trastocar el argumento de la falta de interés del régimen porfirista en las escuelas rurales, debido a la falta de estadísticas confiables, es difícil saber con exactitud el número de este tipo de escuelas que hubo durante el Porfiriato. De cualquier forma, la cantidad de escuelas rurales es poca si la comparamos con la población rural global del país en el momento.

El crecimiento escolar estuvo básicamente concentrado en las zonas urbanas, acentuando así las diferencias educativas y sociales entre las ciudades y el campo. "En la mayoría de los estados, entre 70 y 80% era población rural y *grosso modo* una cuarta o una tercera partes, o cuando mucho la mitad de sus escuelas eran rurales. El 20 o 30% restante era de población urbana y por lo general tenían las tres cuartas partes de las escuelas..."¹⁷

A finales de siglo, existían en el Distrito Federal 417 escuelas, y 130 en los territorios (Tepic y Baja California), todas ellas responsabilidad de los municipios; la federación sólo atendía 39 escuelas. Con esta conformación administrativa dual, entre municipios y federación, era difícil lograr la unidad educativa que se deseaba. De hecho, a pesar de que parte importante de los municipios tenía a su cargo los servicios educativos, la autonomía política y económica municipal, comenzó a verse afectada desde la promulgación de la ley de desamortización de la época de Juárez, circunstancia que lejos de mejorar se agravó durante el porfiriato.

¹⁶ Bazant, Milada, *Op cit.* p. 80.

¹⁷ *Ibid.* p. 82.

La organización jurídico-administrativa de la educación en el porfiriato: antecedentes y orígenes de la municipalización educativa

Para comprender con mayor claridad las razones que motivaron la crisis administrativa de la educación hacia 1917, que tuvo uno de sus últimos antecedentes en el fuerte impulso del municipio libre con el decreto del 25 de diciembre de 1914(antecedente directo del artículo 115 de la Constitución de 1917), y como consecuencia de ello la motivación final para crear la Secretaría de Educación Pública en 1921, es necesario rastrear brevemente el origen de este proceso en el régimen porfirista, e incluso antes de este período.

Después del movimiento de independencia, el pensamiento francés influyó en la forma de organización política de México en diversas vertientes, una de las cuales fue la creación de jefaturas políticas, que adquirieron su mayor fuerza durante el porfiriato. La institución de los jefes políticos tuvo su origen en la Constitución de Cádiz de 1812 que siguió el modelo francés de la época napoleónica. El jefe político era una autoridad intermedia colocada sobre el ayuntamiento y bajo la dependencia directa del gobierno central, con el objeto de ejercer un control más cercano de las actividades locales y sobre todo para intervenir con mayor prontitud en posibles levantamientos armados.

Durante los vaivenes de la lucha política de la primera mitad del siglo XIX en México, la suerte del municipio se mantuvo indecisa. Los conservadores, pensaban que era necesario el control absoluto del sistema municipal bajo un régimen central. La otra tendencia, federalista, defendida por los liberales, abogaba por la constitución de ayuntamientos de elección popular, con libertad política, en el contexto de un régimen descentralizado y federal, e integrado a partir de estados libres y soberanos.

Con la reforma liberal de 1857, y aún bajo la influencia francesa, las jefaturas políticas se transformaron en prefecturas. La autoridad de estos prefectos o jefes políticos llegó a ser desmesurada y, particularmente en la época

del porfiriato, se convirtieron en un mecanismo de control central, que siempre fue combatido por los municipios.

Durante los debates del constituyente entre los años de 1856-57, la discusión sobre la cuestión municipal se centró fundamentalmente en el Distrito Federal, dejando de lado los ayuntamientos del resto del país. "La interpretación a ultranza de respeto irrestricto a las cuestiones locales en el contexto del sistema federal, parece explicar el mutismo que la Constitución de 1857 hiciera sobre el municipio."¹⁸

Durante el gobierno de Miramón, dentro del caótico estado social, político y económico de la nación producido por la guerra de reforma, se expidió la Ley Orgánica de la municipalidad de México y de sus fondos, el 12 de febrero de 1859. Aquí se retomó la institución municipal, "caracterizándola por sus escasas facultades, pero preocupándose, así fuese nominalmente, por restablecer específicamente los salarios que percibirían los miembros del cabildo."¹⁹

Así, era clara la voluntad y la práctica política por hacer de los gobiernos locales una instancia con libertades políticas mayores. Sin embargo, aunque con pocas facultades administrativas, las que debían enfrentar requerían de una autonomía hacendaria que no poseían y obstaculizaba el pleno ejercicio de su libertad política.

Así las cosas, en materia educativa, en 1867 el presidente Juárez expidió la Ley Orgánica de Instrucción Pública, que instituyó la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria, pero en el contexto de amplio respeto a las libertades locales, ésta ley sólo tenía vigencia sobre el Distrito Federal, ya que además, el Congreso de la Unión carecía entonces de facultades legislativas federales en materia educativa.

¹⁸ López Chavaría, José Luis, *Comentario al artículo 115 Constitucional*, en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, IIJ-UNAM, PGJDF, DDF, México 1993. P. 496.

¹⁹ *Ibid.*

Como se mencionó arriba, durante el porfiriato la debilidad política y económica del municipio se agravó al instaurarse y fortalecerse los llamados prefectos y jefes políticos, quienes “convirtieron en verdaderos cacicazgos”²⁰ a los municipios. La situación del municipio correspondía también con los problemas financieros y políticos que vivían los estados y el Estado mexicano en su conjunto a nivel federal, como resultado de una dictadura de más de treinta años.

Años después, el 1º de mayo de 1896, el gobierno de Porfirio Díaz suprimió definitivamente las alcabalas, principal fuente de recursos de estados y municipios. De esta manera, cuando en ese mismo año el gobierno decretó la nacionalización de las escuelas, los ayuntamientos dejarán de tener interés y posibilidades reales para conservarlas bajo su control. Las autoridades justificaron la medida argumentando que si las alcabalas se habían suprimido no era justo mantener la carga financiera y administrativa de las escuelas en los municipios.

Sin embargo, el traslado de las escuelas municipales a los gobiernos estatales, o a la federación en el caso del Distrito Federal, no alivió demasiado el problema de abandono de las escuelas en todo el país. En lo esencial, la estructura conservó su diseño inicial, ya que los estados y los municipios siempre alegaron la constitución y el diseño político federal de la República como un principio inalterable en su forma de organización.

Como un intento de darle forma y regularidad a esta serie de reformas, que pretendían trasladar responsabilidades educativas de la federación a las localidades, se decretó el 3 de junio de 1896 una Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y en los territorios Federales. Esta ley renovaba la de 1891, aunque no difería en lo esencial de ésta, con excepción de la creación de la Dirección General de Instrucción Pública “a fin de que ésta se difundiera y atendiera [sus obligaciones educativas] con uniformidad bajo un mismo plan científico y administrativo.”²¹

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.* p. 32.

La municipalización de la educación, más como un hecho que explícitamente estipulado en la Constitución, se conservaría como un principio liberal decimonónico, a costa de los beneficios administrativos y de organización que traería consigo la centralización educativa: "Tal iba a ser, en gran parte, el punto de vista de los liberales de 1857 que olvidando que eran sólo un grupo dispuesto a transformar el país, empezaron a actuar como si el país estuviese ya reformado. Puestos a legislar sobre la educación que debía darse al país, no se atrevieron a establecer el control predicado por Mora. En nombre de la libertad se rechazó este control considerándolo como negación de los principios liberales."²²

De esta manera, cuando en 1905 el presidente Díaz crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, ésta sólo pudo tener jurisdicción sobre el Distrito y los territorios federales, no obstante que como secretaria en cargada del ramo educativo, le correspondían "los negocios del orden administrativo de la Federación", como lo estipulaba el artículo 86 de la Constitución de 1857.

La reforma educativa de Justo Sierra.

En febrero de 1901, Joaquín Baranda, a la sazón secretario de Justicia e Instrucción Pública renuncia al cargo de Secretario de Justicia e Instrucción Pública, y es sustituido por Justino Fernández, quien designa a Justo Sierra como subsecretario del ramo correspondiente a Instrucción Pública. Así, comenzaba uno de los periodos más importantes para el desarrollo educativo nacional, sobre todo en lo que se refiere al aspecto de las ideas y los fines de la educación.

La gestión educativa de Justino Fernández fue positiva, pues constituyó, potencialmente, la continuación orgánica y personal de la reforma educativa iniciada por Baranda. Buena parte de la herencia educativa de Baranda se conjuntó en el Consejo Nacional de Educación (particularmente en los trabajos que realizó de 1901 a 1904), organismo sucesor de la Junta Directiva que creó Baranda hacia finales del siglo.

²² Zea, Leopoldo, *Del liberalismo...* Op cit. p. 22.

Por iniciativa de Justo Sierra, durante la gestión de Justino Fernández se crea el Consejo Superior o Nacional de Educación Pública. Las atribuciones del Consejo, según la Ley del 12 de octubre de 1901, establecen que éste debería encargarse de la coordinación entre los diversos establecimientos educativos y señalar los medios más adecuados para hacer de la educación nacional "una tarea comprensiva, realizable y práctica". El objetivo fundamental del Consejo consistía en unificar los criterios del quehacer escolar en todos los niveles del plan de educación y extender este a todo el país.²³

El propósito del Consejo, que habría de formalizarse y constituirse propiamente hasta principios de 1902, significaba un nuevo intento por unificar la política educativa nacional hacia objetivos comunes y concretos en aras de "formar varias generaciones de constructores de la patria." Éste funcionaba como cuerpo consultivo, y estaba autorizado para resolver todos los asuntos sobre instrucción pública y expedir las disposiciones necesarias para hacer más eficaz la educación nacional.

En 1905 se lleva a cabo un cambio importante en la conformación de la administración pública. Como lo señala el informe de gobierno de Díaz del 16 de septiembre de 1905, de conformidad con lo dispuesto por la Ley del 16 de mayo de ese año, se crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, separándose así el ramo de Justicia a los asuntos administrativos internos; la nueva Secretaría entró en funciones el 1º de julio de 1905.²⁴

A esta nueva Secretaría, para la que fue nombrado Justo Sierra como su titular, le correspondería emprender la ardua tarea de imprimir a la educación pública del país un profundo sentido de servicio popular. Sin embargo, el asunto más importante del nuevo órgano administrativo consistía en la extensión de su

²³ Álvarez Barret, Luis, "Justo Sierra y la obra educativa del Porfiriato, 1901-1911", en: Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños (coords.) *Historia de la Educación Pública en México*, FCE, SEP. p. 89.

²⁴ *México a través de los informes presidenciales*. La Educación Pública. Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Presidencia, México:1976.

ámbito de influencia y en la importancia política que se le daba al tema educativo con la constitución de una nueva Secretaría encargada, de manera independiente y exclusiva, de los asuntos de gobierno en el área.

El programa de reformas de Sierra habría de transformar a la educación pública del país, al menos en términos de concepción. Su labor se pudo apreciar en todos los niveles: la primaria no debía ser simplemente instructiva, sino sobre todo educativa; además de enseñar a leer, escribir y contar era necesario enseñar a pensar y a sentir.

La idea de crear un organismo administrativo exclusivo para las tareas educativas, provenía desde 1883, cuando el mismo Sierra propuso la desaparición del Ministerio de Justicia e Instrucción, "ya que el primer ramo podía formar parte de la Secretaría de Gobernación y el segundo, 'como sólo tenía jurisdicción' en el distrito y los territorios, podía formar parte de la de Fomento".

En 1896, nuevamente, Sierra sugiere la separación del ramo de Instrucción de la Secretaría de Justicia, para crear una nueva Secretaría, "pero Díaz se opuso debido a que consideraba a Baranda 'indispensable' para ambos."²⁵

Sin lugar a dudas, las carteras de gobierno estaban sólidamente vinculadas con la personalidad del personaje que las dirigía. El mismo Sierra, quedaría relacionado de esta manera con la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, hecho que después, en el gobierno de Venustiano Carranza, justificaría para algunos la desaparición de dicha institución.

A través de la creación del Consejo Superior de Instrucción Pública y de la nueva Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, Justo Sierra expresa, desde el inicio de su actividad pública, los ideales que habrían de ligarlo a la historia educativa del país y, en cierto sentido, separarlo de la imagen y de la realidad opresora en que se constituyó el régimen de Díaz. Su gran herencia para

²⁵ Bazant Milada, *Op cit.* p. 40.

la historia educativa de México sería la idea de una educación integral y de un Estado con amplias facultades para ejercer su influencia educativa en todo el país, como un instrumento de unificación y de construcción de la nacionalidad. Ambos, serán elementos que retomará José Vasconcelos desde su gestión al frente de la Universidad Nacional.

Para Sierra, era necesario crear una conciencia nacional, entre otras cosas, como defensa de los peligros expansionistas del exterior, "pues de los 14 millones de habitantes que había en 1902, nueve no tenían conciencia de pertenecer a una nación."²⁶ Esos nueve millones de mexicanos eran, básicamente, los que formaban la población indígena, la que necesariamente, como lo advertía Sierra, debería integrarse al país en una sola nacionalidad.

Con este propósito, el nuevo Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes puso en práctica un plan unitario de educación, el cual inicio con la reorganización de la primaria, aumentando los cursos a cuatro años. Los estados siguieron el ejemplo y también establecieron una educación básica obligatoria de seis años (cuatro de primaria elemental y dos de superior). Así, "se entendió que la primaria superior debía tener un carácter práctico, de positiva utilidad para la vida social", sin embargo, por falta de recursos o preferencias educativas, ciertos estados adoptaron características propias.²⁷

A consecuencia del trabajo desempeñado por Sierra y en reconocimiento a las necesidades educativas del país y de legitimidad del gobierno de Díaz, que ya había comenzado a entrar en crisis desde fines de 1907, el 5 de diciembre de 1908, el Congreso de la Unión concedió facultades extraordinarias al Ejecutivo en materia educativa. Derivado de estas facultades, Justo Sierra se encargó de enviar al Consejo Superior de Educación Pública un proyecto de ley de educación primaria para el Distrito Federal y los territorios, con el afán de discutir un asunto

²⁶ *Ibid.* p. 36.

²⁷ *Ibid.*

fundamental: lo que el gobierno debería entender como su concepto rector, educación o instrucción.

Justo Sierra se pronunció a favor del concepto de educación, tal como se le definía en el artículo 1º de la Ley referida: "Las escuelas primarias oficiales serán esencialmente educativas; la instrucción en ellas se considerará sólo como medio de educación". Igualmente, se discutió el concepto de educación integral: "la idea de una educación equilibrada, que produzca el desarrollo armónico del ser humano en lo físico, lo intelectual y lo moral."²⁸ Además de esta triple concepción de la educación, se agregarán los conceptos de educación estética y nacional.

Al inicio de su encargo al frente de la Secretaría, Sierra advirtió que el abandono de la educación por parte del Estado era insostenible si éste pretendía formar una nación libre y democrática. Así, la idea de una educación obligatoria para todos los mexicanos adquiere mayor importancia y significado. Sin embargo, a pesar de que la idea de la educación obligatoria se percibió como un asunto de gran trascendencia, y generó un amplio consenso, sus implicaciones prácticas y evidentes limitaciones financieras, generaron problemas y los más enconados debates.

De esta idea y de la realidad del momento se alimenta la idea del Estado educador como una de las propuestas fundamentales del pensamiento educativo de Justo Sierra. En este sentido, Justo Sierra advertía: "creo de mi labor, no solo en nombre del ministerio, sino del gobierno, que este órgano político del Estado tiene por su deber encargarse de la educación pública, única manera de que el servicio de la enseñanza, que esta sobre todo encarecimiento, pueda desempeñarse debidamente..."²⁹

En el plano ideológico, Justo Sierra fue un positivista desde sus inicios y luchó a su favor desde el principio. En gran medida, correspondió a él darle una

²⁸ Álvarez Barret, *Op cit.* p. 98.

²⁹ *Ibid.* p. 100.

amplia difusión al pensamiento positivista, incluso a partir de la crítica que efectuó a la doctrina comtiana cuando participó, entre 1908 y 1910, en una serie de conferencias organizadas por el Ateneo de la Juventud. Desde esta perspectiva, podemos decir que "Gabino Barreda se encargó en su *Oración cívica* de justificar la destrucción del antiguo orden [mientras que] Sierra se encargará de justificar el establecimiento del nuevo."³⁰

En todo caso, en Sierra se puede apreciar un claro proceso de transición entre una forma de pensamiento que se niega a morir, el positivismo, y otra que apenas comienza a surgir, el pensamiento social de la revolución.

La obra educativa durante el porfiriato y las escuelas rudimentarias.

Durante el régimen de Porfirio Díaz, se da una intensa discusión sobre temas teóricos relativos a la educación en cuatro congresos pedagógicos nacionales. Con Justo Sierra, se le da una mayor claridad al pensamiento educativo desde una perspectiva integral, aunque dividida en distintos aspectos: liberal, nacional, popular y dirigida al progreso y desarrollo individual y colectivo, para lo cual la educación debía ser tanto física como intelectual, moral y estética.

Si bien hubo avances importantes en la discusión y debate teóricos sobre pedagogía y educación durante la época, la extrema ideologización de dicha discusión se convirtió, finalmente, en la principal razón de su fracaso social. Ajeno a una nación polarizada en términos sociales, el contenido de la educación pretendía formar personas cuyo desarrollo estaba sustentado en el desenvolvimiento de habilidades individuales, basadas en el conocimiento intelectual más que en el práctico o técnico, y en cualquier caso, desfasado y desvinculado con respecto a las necesidades sociales. "Con esta actuación, el Porfiriato se retrataba de cuerpo entero: arrastraba la herencia de la educación

³⁰ Zea, Leopoldo, *El Positivismo en México*, *Op cit.* p. 412.

intelectualista, de carácter universal, dentro de una sociedad de selección, cuyas raíces se encontraban en el régimen colonial.³¹

No obstante el avance sustancial en los aspectos teóricos de la educación, en la práctica, el desarrollo educativo sólo es tangible en las zonas urbanas del país, particularmente en el Distrito Federal, únicas regiones del país en las que la discusión teórica pudo encontrar espacio para expresarse en la educación directa en las aulas.

De acuerdo con cifras del censo de 1910, durante el porfiriato el analfabetismo alcanzó el 78.5% de la población nacional. De 15'166,369 habitantes, 11'343,268 no sabían leer ni escribir; de ellos, 7'065,456 eran mayores de 12 años, 2'168,980 eran niños en edad escolar de entre 6 y 12 años, y 2'608,832 eran niños de entre 1 y 5 años. "Más que un problema escolar, la realidad indica que se estaba frente a un problema extraescolar de tipo socioeconómico, principalmente en el medio rural."³² Sin embargo, a pesar de la existencia de graves problemas sociales y económicos, que la educación no podría resolver por sí sola, las políticas de gobierno y la concepción educativa predominante, difícilmente permitieron incorporar, en 30 años de régimen, a la población rural e indígena, para contribuir, en conjunto con otras medidas y políticas, el desarrollo y la movilidad social de la población.

En 1910, el Director de Instrucción Primaria reportaba que el desarrollo de la educación primaria en el Distrito Federal no había llegado a la meta programada. De 1900 a 1910, el alfabetismo había aumentado de 38 a 50 por ciento, el más alto registrado en las últimas décadas. De un número de 75,000 alumnos que recibían instrucción primaria en 1900, se pasó tan sólo a 112,000 en 1907. Había una escuela por cada 139 alumnos y, según las autoridades, lo ideal era una escuela por cada 100 alumnos. No obstante el incremento en el esfuerzo educativo que demuestran estas cifras, pierden su peso si se le circunscribe tan

³¹ Álvarez, Barret, *Op cit.* p. 126.

³² *Ibid.* p. 126.

sólo a la capital y se le compara con la población que para entonces conformaba al país, que era de poco más de 15 millones de habitantes.

Debido a la conformación administrativa en materia educativa, los informes de gobierno de Díaz se referían básicamente al estado del ramo en el Distrito Federal y los Territorios, y fundamentalmente a la educación primaria, tanto elemental como superior. El 16 de septiembre de 1910, Porfirio Díaz realiza un amplio balance sobre el estado de la educación. En él señala que se encuentran laborando 641 escuelas primarias, compuestas por 52 superiores, 534 elementales y 55 nocturnas, todas ellas para satisfacer las demandas de 83,824 alumnos. En ellas impartían la educación básica 2371 maestros, cifra que permaneció invariable desde 1907, a pesar de que, según los mismos informes, la demanda de alumnos se incrementó en cinco años (en 1905 se reportan 57,703 alumnos), en poco más de 26 mil nuevos alumnos.

A nivel de educación normal y superior, se registra la existencia de 661 alumnos que asisten a la Normal; 2249 a la Escuela Especial de Comercio y Artes y Oficios; y 1622 a la Especial de Artes Plásticas, Música y Declamación. En cuanto a los maestros, se menciona la participación de 124 en las Escuelas Normales; 171 a las Industriales y Mercantiles; y 84 en la de Bellas Artes. En total, sumando las instalaciones universitarias, las normales y las especiales, asisten a ellas 6841 alumnos, a los que les imparten clases 757 maestros.

El único informe referido al gasto educativo se hace en 1907, el cual asciende a 2 millones 259 mil pesos, lo cual representa un costo medio anual por alumno de 37.89 pesos. Una vez que Sierra deja la Secretaría y esta es ocupada por Jorge Vera Estañol, el reporte puntual de avance en materia de escuelas, alumnos y maestros desaparece, y tan sólo se menciona la reorganización del Consejo Superior de Educación Pública, para armonizarlo con las condiciones creadas por el establecimiento de la Universidad Nacional.³³

³³ México a través de los Informes Presidenciales, SEP, Secretaría de la Presidencia, México:1976, pp. 94-115.

Es evidente, que no existe una estadística confiable y amplia del desarrollo educativo en los estados del país y las que existen en referencia al Distrito Federal y los Territorios, dan cuenta, más allá de algunas inconsistencias numéricas en los informes de gobierno, de dificultades para abarcar la creciente demanda educativa. En respuesta a esta realidad social, y la necesidad de obtener una mínima legitimidad política, que le permitiera al grupo político seguir en el poder, se crea la figura de la escuela rudimentaria.

A consecuencia de las presiones populares, el 24 de marzo de 1911 renuncian casi todos los miembros del gabinete de Porfirio Díaz, con excepción de José Ives Limantour y Manuel González Cotillo. Cuatro días después, rindieron protesta los nuevos secretarios, entre los que se encontraba el nuevo encargado de Instrucción Pública y Bellas Artes, Jorge Vera Estañol, quien el 10 de mayo del mismo año presentó, con carácter de urgente, una iniciativa de ley a la Cámara de Diputados, para establecer las escuelas rudimentarias.

El 26 de mayo, ante el reclamo popular de dimisión de Díaz y Ramón Corral, Francisco León de la Barra asume provisionalmente la presidencia de la República. La Ley de escuelas de instrucción rudimentaria fue aprobada rápidamente en alguna de sus partes, debido a que la Cámara de Diputados se encontraba imposibilitada para aprobarla toda, a consecuencia del estado general del gobierno y de la política nacional, y a la agitación social del país. Finalmente, la Ley fue aprobada por unanimidad, y el 30 de mayo de 1911 el Congreso expidió el decreto, promulgado por el Presidente de la República el 1º de junio.

De acuerdo con el artículo primero de esta ley, se afirma que se autoriza al Ejecutivo federal para implantar en toda la República escuelas de instrucción rudimentaria, intentando así extender el ámbito de influencia de los asuntos educativos del Ejecutivo federal a todo el país y, por lo tanto, reconociendo, al menos implícitamente, que en materia de servicios educativos dirigidos a la población más necesitada, era fundamental una acción conjunta a nivel nacional,

coordinada por el gobierno federal, con el propósito de obtener los resultados y objetivos deseados.

La orientación de las escuelas rudimentarias, quedaba indicada en el artículo 2º, el cual señalaba que se debería "enseñar principalmente a los individuos de la raza indígena a hablar, leer y escribir castellano; y a ejecutar las operaciones fundamentales y más usuales de la aritmética."³⁴

Las escuelas de instrucción rudimentaria formaron parte de la labor educativa del gobierno de Madero, aunque su implantación quedaría pendiente, como la mayor parte de las políticas sociales, por el conflicto armado y el desarrollo de los acontecimientos de la Revolución.

En el informe de gobierno de Madero, el 1º de abril de 1912, se señala que para cada entidad federativa, será nombrado un instalador de dichas escuelas, "proyectándose crear aproximadamente 500 de éstas". En el informe del 16 de septiembre del mismo año, se advertía que "hasta hoy los diversos agentes exploradores enviados a los estados, han propuesto la creación de quinientas ochenta escuelas de instrucción rudimentaria, y están abiertas y funcionando ya cincuenta de ellas".

Para 1913, Victoriano Huerta informa el 1º de abril que, "sólo han podido establecerse hasta ahora ciento ochenta y una escuelas rudimentarias, con una concurrencia aproximada de diez mil alumnos, de los que mil quinientos son adultos". El gobierno de Huerta, reconoce las dificultades para el establecimiento de las escuelas y la insuficiente labor en la materia, pero, al menos discursivamente, expone su meta: construir 5 mil escuelas, a las que asistan 250 mil alumnos.

Posteriormente, no se hablará más de las escuelas rudimentarias en los informes de gobierno y, debido a la intensidad del movimiento armado en los años

³⁴ Álvarez Barret, *Op cit.* p. 129.

siguientes, es muy probable que las metas no se hayan alcanzado y las pocas escuelas construidas hayan quedado en el abandono, como prácticamente todas las instalaciones escolares y políticas del ramo.

La caída final del positivismo

La educación superior y, dentro de ella, la Escuela Nacional Preparatoria, fueron las más importantes esferas educativas atendidas durante el gobierno porfirista. Ambas eran una sólida continuación de las bases educativas establecidas por Gabino Barreda: "la vieja tradición liberal de los institutos científicos y literarios, de los colegios civiles y de los liceos no solo quedo en pie, sino que mejoro considerablemente, tanto en el contenido de sus enseñanzas, como en el equipo didáctico que manejaban."³⁵ Además de la educación superior y la preparatoria, también la educación normalista fue ampliamente atendida, ya que al finalizar el periodo de Díaz, casi todos los estados del país contaban con al menos una escuela de maestros propia.

La labor educativa de Díaz debe ser vista no desde la perspectiva de una amplia campaña alfabetizadora, que nunca se impulsó y que tampoco constituyó uno de los propósitos más importantes de la política educativa de la época, como se observa al atender a los resultados concretos. Su estudio, debe ser visto desde el punto de vista de la construcción de un importante entramado ideológico, inspirado principalmente por Justo Sierra (educación integral y nacional, impulsada por un Estado educador), y en un cambio radical en los programas de estudio y en el método de enseñanza, elementos, todos ellos, que habrían de dejar huella y, en algunos casos, perdurar a pesar de la Revolución.

En el plano ideológico, como propuesta educativa, el positivismo dejó de inspirar a las nuevas generaciones y terminó por ser identificado con lo que demostraba ser en realidad: la justificación, pretendidamente científica y neutral,

³⁵ *Ibid.* p. 112.

de una forma de gobierno y de un conjunto de prácticas políticas elitistas y antidemocráticas, que encontraban en el positivismo una forma de legitimidad ideológica.

El método que propuso Gabino Barreda para encontrar la verdad, a partir de su comprobación en la experiencia inmediata, se convirtió con el tiempo en un fin por sí mismo y en la negación de cualquier tipo de conocimiento que no pudiera tener una referencia empírica concreta. Con ello, todo lo que no podía ser explicado por el método positivo era rechazado por metafísico.

El anhelado vínculo entre orden y progreso, demostró, a través de la práctica política, que el primero debía ser impuesto para obtener el segundo, pero sin esperar que el progreso fuera una realidad tangible para toda la población. Las nuevas generaciones, muchas de ellas educadas en la tradición positivista de la Escuela Nacional Preparatoria, denunciaron las pretensiones reales de un conocimiento adquirido por formas científicas, que prefería el orden en lugar del progreso.

El positivismo concluyó siendo lo que desde un principio fue, una ideología más:

"Espiritualismo, positivismo, materialismo, agnosticismo y pragmatismo no son otra cosa que actitudes humanas, sirven 'de fortaleza o reparo a todas las pasiones'. El positivismo no pudo, así, ser bandera de paz, no fue sino expresión de un nuevo temperamento humano, expresión de nuevas pasiones, pendón en nueva lucha, arma de guerra y no de paz... El positivismo mexicano entraba así en crisis: dejaba de ser ciencia definitiva, apareciendo como una filosofía más, lo que actualmente llamamos una ideología. No expresaba ya el Orden, sino un orden, no era un instrumento de paz, sino instrumento de guerra..."³⁶

³⁶ Zea, Leopoldo, *El positivismo en México*, *Op cit.* p. 437.

La crisis fue tan aguda, que uno de los más importantes defensores del positivismo, Justo Sierra, hombre de ideas antes que de ideologías, participó en una serie de conferencias hacia finales de la primera década del siglo XX, en la que expuso su postura crítica con respecto al positivismo. El 22 de marzo de 1908, en su discurso pronunciado en honor de Gabino Barreda en el Teatro Arbeu, Justo Sierra afirmó:

"Dudemos; en primer lugar, porque si la ciencia es nada más que el conocimiento sistemático de lo relativo, si los objetos en sí mismos no pueden conocerse, si sólo podemos conocer sus relaciones constantes, si ésta es la verdadera ciencia, ¿cómo no estaría en perpetua evolución, en perpetua discusión, en perpetua lucha? ¿Qué gran verdad fundamental no se ha discutido en el terreno científico, o no se discute en estos momentos?"³⁷

Cada época de la historia, en su desarrollo, genera las condiciones y circunstancias de su propia destrucción. El porfirato, por su puesto, no fue la excepción. Por el contrario, construyó y educó a la generación que habría de contraponer al orden y la limitación de la libertad, el libre impulso de la voluntad y su expresión a través de la imaginación, del libre examen y de la creencia en el espíritu humano, ajeno a lo material.

Después de largos años de caos en el país, el positivismo tuvo éxito, en cuanto a su propuesta de un orden como ideal social. Sin embargo, generó el descontento en todas las esferas sociales y permitió el desarrollo de una nueva forma de pensar, a partir de la idea de cambio: "A una ideología apoyada en una filosofía de lo permanente, se opondrá una ideología apoyada en una filosofía del cambio perpetuo. A la idea de materia firme y resistente, pero por lo mismo inmovible e inerte, se opondrá la idea de vida, expresión de lo que fluye y cambia."³⁸

³⁷ Sierra, Justo, *Prosas*, Biblioteca del Estudiante Universitario, UNAM, México: 1990, p. 151.

³⁸ Zea, Leopoldo, *El positivismo en México*, *Op cit.* p. 442

El nuevo ideal social, impulsado, al menos en materia educativa y cultural, por el Ateneo de la Juventud, continuaría girando en torno a la libertad, pero a partir de una redefinición del concepto. La libertad, como la concebían los liberales de la República restaurada, estaba circunscrita a su visión clásica: libertad de hacer y pensar con el único límite de la libertad de los demás. Los positivistas, ante la realidad política del país y sus propósitos de construcción nacional, la sujetarían al orden necesario para que esta pudiera expresarse de forma productiva; así, la libertad debería ser "la expresión de un determinado orden".

Los nuevos liberales revolucionarios, hablaban ahora de libertad de espíritu, sin limitación a las leyes de lo material. La nueva idea de la libertad partirá de su desinterés; la libertad como "capacidad de crear *libremente*, esto es, desinteresadamente, sin finalidad, por exuberancia de fuerza creadora."³⁹ Esta constituye no sólo una nueva libertad, sino una nueva moral que transita del egoísmo al desinterés. Antonio Caso, sintetiza esta postura generacional como ideal social en su ensayo "La existencia como economía, como desinterés y como caridad":

"Poseemos un criterio, tal vez excelente, para probar la superioridad de Jesucristo sobre todos los seres humanos: el ánimo de sacrificio, apoteosis y negación suprema de la personalidad. Mientras más se sacrifica uno, es más libre. El universo entero es un esfuerzo por alcanzar la libertad, la paz, la afirmación sin contradicción. Todos los seres animados e inanimados, tienden a ser libres..."

"De aquí que la moral y la libertad humana se compendien en la imitación de Jesucristo. Tal vez podría suprimirse la ética como filosofía especulativa, y decir a los individuos y las naciones esta palabra única: ¡limitad a Jesús! ⁴⁰

³⁹ *Ibid.* p. 453.

⁴⁰ Caso, Antonio, *La existencia como economía, como desinterés y como caridad*; Textos de Humanidades, Colección Educadores Mexicanos, UNAM, IPN, México: 1987, p. 152.

FALTA PAGINA

No. 119

CAPÍTULO III

LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y LA CRISIS ADMINISTRATIVA DE 1917-1920

La Revolución mexicana constituye un proceso histórico complejo en el que diversas fuerzas y clases sociales participaron. En un sentido, puede verse como la reacción en contra de las consecuencias de un proceso de modernización capitalista dependiente que se venía experimentando en el país desde hacía años. Esta reacción fue encabezada por distintos grupos sociales, tales como el campesinado, los obreros y una incipiente clase media rural y urbana.

Desde la perspectiva de algunos de sus primeros ideólogos, la Revolución Mexicana de 1910, habrá de surgir como la respuesta política y social de una generación que percibió y sufrió en la política de Díaz, una traición a los principios liberales. El sometimiento de la libertad a costa de un orden inequitativo e injusto, jamás construyó la naciente burguesía que daría emancipación final a la nación mexicana, por el contrario, el orden justificó la creación de un régimen apoyado en una oligarquía cuyo fortalecimiento implicó, lejos del ideal originario, el debilitamiento de la base social del país.

Sin embargo, la Revolución, al trastocar el conjunto de relaciones sociales y políticas, depositaría el germen de una nueva generación, con una idea mucho más clara de las necesidades sociales, y consciente de que la modernización del país sólo se lograría dando al pueblo los medios necesarios para su subsistencia, con posibilidades más amplias y reales de mejoramiento social.

La clase social que inicia la revolución y que busca darle sentido ideológico y dirección política, así como reproducirse a partir de ella en un nuevo orden social, jugará un papel fundamental en la Revolución por dos razones: eran numérica y políticamente importantes debido al nivel y estado de crecimiento social y económico del país; y en segundo lugar, debido a la relativa debilidad política de los otros grupos sociales más importantes: campesinos, obreros, burguesía porfiriana y extranjeros presentes en México.¹

¹ Vaughan, Mary Kay, *The State, Education and Social Class in México, 1880-1928*, Northern Illinois University Press, 1992. P. 81.

La primera revolución social del siglo generará líderes y personajes que, al mismo tiempo que enarbolan un conjunto de reivindicaciones sociales fundamentales, conservarán un firme control sobre el alcance los derechos sociales. Desde el reparto de tierras hasta el impulso al sindicalismo nacional, el gobierno mexicano que surge de la Revolución sabe que el origen de su legitimidad se encuentra en la satisfacción de necesidades colectivas, pero también reconoce el necesario control que debe tenerse de las fuerzas populares para garantizar su propia subsistencia. "Una burguesía como la creada por la Revolución de 1910 tendrá, por el contrario, que permanecer alerta para no caer (...) en los viejos vicios heredados : controlando las fuerzas que le han de servir de apoyo y autocontrolándose."²

De la Revolución debería surgir el nuevo hombre, que se reconoce como perteneciente a una cultura a la vez mexicana y latinoamericana. Para formar a hombres libres y prácticos a la vez, era preciso que el Estado, en el campo educativo como en otros, ejerciera un control directo de las políticas, actores, medios y fines del desarrollo de las escuelas a nivel nacional. Esta será la concepción que triunfará en el Constituyente de 1917, pero que, en el campo educativo, deberá transitar por tres años más de un profundo caos administrativo, en el que se identificará la contradicción entre las concepciones políticas heredadas del liberalismo del siglo XIX y la realidad de un país agotado por las carencias populares y una profunda desigualdad social.

Pero en este campo, los líderes del movimiento revolucionario demostraron una importante inteligencia al crear, al mismo tiempo que mecanismos de control social, instrumentos de autocontrol: "control peligroso porque si bien podía servir para formar hombres libres, también podía servir para formar individuos subordinados a los intereses de los grupos dominantes. Aquí, como en el campo

² Zea, Leopoldo, *Del Liberalismo...*, *Op. cit.*, p. 18.

social, era menester, al lado del control educativo del Estado, el autocontrol del mismo.”³

De cualquier manera, puede decirse que los objetivos de los educadores del porfiriato y los de la revolución eran similares: eliminar las estructuras precapitalistas y sus valores, para permitir un mayor desarrollo de las fuerzas productivas nacionales dentro de un contexto de desenvolvimiento capitalista. En este contexto, la educación y las respectivas políticas estatales deberán proveer un sustento social fundamental para ese desarrollo, el primero de ellos, la unificación nacional en términos sociales y de identidad colectiva.

Los primeros años: los gobiernos de Madero y Huerta

Desde el principio de la Revolución, el pensamiento educativo contenía contradicciones importantes. Madero creía en una conexión directa entre incremento del conocimiento e incremento de los beneficios sociales, y entre el incremento del conocimiento de los derechos democráticos y su ejercicio efectivo. Asumió estas conexiones sin reconocer la necesidad de reformas estructurales y una redistribución de la propiedad en una sociedad extremadamente inequitativa y opresiva.

De acuerdo con la información que se reporta en los dos informes de gobierno que Madero tuvo ocasión de rendir ante el Congreso (el 1º de abril y el 16 de septiembre de 1912), se aprecia más una inercia propia de las actividades que se venían realizando en la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, ahora encabezada por José María Pino Suárez, que una innovación en la concepción y las políticas del ramo. Evidentemente, las necesidades políticas y de ordenamiento de la situación nacional y de gobierno eran prioritarias.

³ Zea, Leopoldo, *Del Liberalismo...*, *Ibid.* p. 21.

Sin embargo, es importante mencionar que se dio inicio a la creación de comedores escolares, “de los que hay veintinueve funcionando en el Distrito Federal, con asistencia media de cinco mil ochocientos niños, que reciben alimentos gratuitos o por precios ínfimos”, además de la distribución de calzado a los niños, como medio para satisfacer algunas necesidades sociales y fuente de empleo para obreros desocupados que se encargaron de su maquila. Para fines de 1912 existían en el Distrito Federal 29 comedores “para alumnos menesterosos”, 16 en la capital y 13 en las poblaciones aledañas. La instalación de comedores escolares, será una medida retomada por José Vasconcelos al hacerse cargo de las responsabilidades educativas del gobierno en 1921.⁴

En esta, como en muchas otras ideas, Vasconcelos haría patente su lealtad y seguimiento al único personaje de la Revolución que le merecía auténtico respeto, Francisco I. Madero. Además, también demostrará que en materia de gobierno y administración pública, sus actividades responden a un movimiento continuo y que se recicla. Como se verá al abordar el surgimiento de la Secretaría de Educación Pública en 1921, aún en períodos revolucionarios y de cambios profundos, se confirma la tesis de que en el ámbito del gobierno “es frecuente que la actividad obedezca a la prolongación de un comportamiento acumulado y, por consiguiente, más a la prosecución de *Policías* existentes, que a la innovación completa.”⁵ Por supuesto que dicha continuación de actividades y tareas en el campo educativo, como en muchos otros, obedecerá más a la identificación en torno a concepciones educativas, que a la inercia administrativa de una burocracia.

En materia de escuelas rudimentarias, se señala la puesta en práctica del decreto del 1º de julio de 1911, que estableció las escuelas rudimentarias en todo el país. Para ello, se nombró en cada estado a un “instalador” de dichas escuelas, “proyectándose crear aproximadamente 500 de ellas”. Así mismo, cinco meses

⁴ México a través de los Informes Presidenciales. La Educación Pública, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Presidencia. México: 1976, p. 119.

⁵ Guerrero Orozco Omar, La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C, Estudios Históricos, Núm. 61, México:1996, p. 171.

después, se reporta la creación de la Sección de Instrucción Rudimentaria, como parte de la Secretaría de Instrucción Pública, para impulsar las actividades que por ley se obliga a efectuar en la materia. Con esta medida, se notifica también que "hasta hoy [16 de septiembre de 1912] los diversos agentes exploradores enviados a los estados, han propuesto la creación de quinientas ochenta escuelas de instrucción rudimentaria, y están abiertas y funcionando ya cincuenta de ellas."⁶ Consciente de su importancia en términos sociales e importancia política, la Secretaría tendrá como una de sus políticas prioritarias la organización y establecimiento de la mayor cantidad posible de escuelas rudimentarias.

Igualmente, se reporta el reinicio y reencauzamiento de las demás escuelas y actividades del ramo educativo. En las escuelas Normales, Industriales y Comerciales se señala el incremento de alumnos inscritos con 9,197; y en el área de educación superior, es decir, las escuelas preparatorias, profesionales y de Bellas Artes, la inscripción fue de 4,635 alumnos nuevos, llevándose la preparatoria la mayoría de los nuevos ingresos.

Madero estaba consciente de la importancia de la educación como mecanismo de unidad nacional y cohesión social. En su último informe, lo afirma de manera tal que nos recuerda la forma en que José Vasconcelos concebía la educación pública como forma de mejoramiento de las condiciones de civilización del país: "con esta uniformidad... se conseguirá troquelar el alma nacional dentro de un molde único que 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."⁷

Por su parte, en 1912 se crea la Universidad Popular, labor realizada por Alberto Pani junto con varios integrantes del Ateneo. Esta universidad fue una suerte de continuación de las escuelas para trabajadores que existían desde la época de la república restaurada y en el porfiriato, sin embargo, constituía la

⁶ México a través de los Informes Presidenciales, *Op cit.* p. 119-120.

⁷ *Ibid.* p. 123.

materialización del ideal revolucionario y ateneísta de llevar a la población los instrumentos intelectuales que permitieran su liberación. Buena parte del perfil de esta institución, que sólo habría de perdurar por algunos años más, estaba en la concepción del propio Pani sobre el papel de la educación: "si el nivel intelectual de los 'más ignorantes' se elevaba sin un incremento correspondiente en el bienestar material, la educación creará un permanente estado de descontento."⁸

Efectivamente, la realización de los ideales y principios revolucionarios en la educación sólo podrían ser duraderos y generar beneficios concretos en la población si a la expansión educativa se le hacía caminar de la mano de un conjunto de reformas estructurales que permitieran una distribución mucho más equitativa de la riqueza. Pocos años después, hacia finales de la década, se llevaría a cabo un experimento educativo, de efectos relativamente importantes a nivel nacional, en el estado de Yucatán, el cual intentó impulsar, al mismo tiempo que una nueva idea de la educación, su vínculo con el mejoramiento social y económico del pueblo a través de reformas profundas en la sociedad.

A la caída de Madero, después del golpe de estado y cruento desenlace de la decena trágica, en el gobierno de Victoriano Huerta y con el regreso de Jorge Vera Estañol a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, las políticas educativas quedaron relegadas al simple reconocimiento de las carencias en infraestructura educativa y los bajos niveles de asistencia escolar de la época. Los informes de gobierno relatan únicamente la situación de la escuela rudimentaria, los comedores escolares y, sobre todo, la celebración de fechas cívicas importantes.

Al igual que Madero, existen registrados dos informes de gobierno en el período de Victoriano Huerta: el 1º de abril y el 16 de septiembre de 1913. En ellos se reporta el establecimiento de 180 escuelas rudimentarias, lo cual significa que desde el gobierno de Madero, en septiembre de 1912, cuando se reportó la existencia de 50 escuelas rudimentarias, hasta principios de 1913, se logró la

⁸ Vaughan, *Op. cit.* p. 88.

construcción y funcionamiento de 130 más a las que asistían 1500 adultos. Cinco meses después se señala la construcción de otras 20 escuelas "con una asistencia de diez mil alumnos."

No obstante la construcción de nuevas instalaciones, se reconoce la pobre asistencia de escolares, lo que impide alcanzar el "propósito fundamental de las escuelas rudimentarias, que es el de expandir la instrucción haciéndola extensiva sobre el territorio nacional, para disminuir en el menor tiempo posible el tanto por ciento de los analfabetos. "Sin embargo, optimistamente, el gobierno se propone abrir cinco mil escuelas para satisfacer las necesidades educativas de 50 mil alumnos. Esta meta, no sólo será imposible de llevar a cabo por la circunstancia financiera y de infraestructura del país, sino por una razón más importante, la falta de legitimidad de un gobierno emanado de la traición política y al que no se le reconoce autoridad alguna.

En cuanto a la educación primaria, se señala la imposibilidad de establecer el quinto año elemental, establecido por ley, por lo que el gobierno de Huerta se planteó la posibilidad de suprimirlo por inconveniente, sin explicar, de manera clara, las razones que lo motivan.

Así mismo, en lo que se refiere a los comedores escolares, se les transforma en "centros de reparto de alimentos", es decir, se pretende transformarlos en lugares que atiendan los graves problemas de carencia de distribución de alimentos que existen, a consecuencia del conflicto armado. Se reporta la existencia de 19 de estos centros, pero ubicados tan solo en el Distrito Federal, de los cuales ocho se encuentran propiamente en la capital y el resto en los municipios conurbados.

Es difícil imaginar que poco tiempo después del golpe de estado abanderado por Huerta, es decir para abril de 1913, haya sido posible el establecimiento de un número semejante de instalaciones escolares.

En general, en los informes del período de Victoriano Huerta disminuye considerablemente el reporte sobre la construcción de nuevas escuelas y tampoco se da cuenta detallada del número de alumnos asistentes a ellas. Se pone énfasis en otro tipo de actividades, como la celebración de actos conmemorativos de fechas consideradas importantes por el gobierno, y simplemente se remite a reconocer una serie de obstáculos que impiden el avance de las políticas del área.

El gobierno huertista agotó sus recursos, medios e instrumentos en la consolidación de un régimen que deseaba regresar a una situación social pasada ya imposible de sostener. Por ello, los distintos ámbitos de la actividad gubernamental estuvieron sujetos a la inercia de lo poco que logró hacer el gobierno maderista, pero sobre todo, y particularmente en el área educativa, de los cimientos que dejó la gestión de Justo Sierra al frente de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Venustiano Carranza y la Constitución de 1917

Después de una intensa lucha por todo el país, que tuvo su origen en el Plan de Guadalupe de febrero de 1913, decretado por Venustiano Carranza, por el que se desconoce el gobierno de Huerta, las fuerzas constitucionalistas arribaron triunfantes a la capital del país en agosto de 1914. Inmediatamente, Carranza dispuso de las carteras del gabinete y nombró a Félix F. Palavicini Secretario de la todavía existente Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Vale decir que, por las características de su origen y formación, este período del gobierno de Carranza funcionó con base en decretos presidenciales que pretendían dar estabilidad a la situación política y militar del país, y conservar en un orden razonable las actividades de los caudillos revolucionarios. Entre esos decretos se encuentra la convocatoria a la Convención revolucionaria que funcionó primero en la Ciudad de México y posteriormente en Aguascalientes, desde donde se habrá de desconocer el gobierno de Carranza poco tiempo

después. De esta convención se eligieron tres diferentes presidentes provisionales, siendo el primero de ellos Eulalio Gutiérrez (le siguió Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro, de enero a octubre de 1915), quien nombra a José Vasconcelos Ministro de Instrucción Pública. Este gobierno, como el de los otros convencionistas, tendrá una breve duración de dos meses, de noviembre de 1914 a enero de 1915.

En estos años se gestó el período más activo de la contienda revolucionaria, que no habría de descansar sino hasta el nuevo triunfo de Carranza sobre el resto de los caudillos revolucionarios, principalmente Villa y Zapata, así como sus seguidores en la convención de Aguascalientes.⁹

Como es de suponer, la actividad administrativa de los sucesivos gobiernos que van de 1914 a 1917, no tuvo oportunidad de dedicarse a las actividades propias de cada uno de los ramos de la administración pública. Sin embargo, en lo que se refiere al gobierno de Carranza, es importante señalar algunos elementos de su gestión y del pensamiento de Félix F. Palavicini como encargado del ramo de Instrucción Pública, debido a que adelantan hechos que, posteriormente, de 1917 a 1920, habrían de concretarse en el gobierno del caudillo coahuilense, quien es electo presidente constitucional en abril de 1917.

Como se mencionó, Palavicini es designado Oficial Mayor y encargado del ramo de Instrucción Pública en agosto de 1914. Es interesante observar que el carácter con el que se le nombra, como "Oficial Mayor y encargado del ramo", anticipa la voluntad del Jefe constitucionalista y particularmente de Palavicini, de desaparecer la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

⁹ García Rivas, Heriberto, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Edit. Diana, Colección Moderna, México:1964, pp.113-131.

Inmediatamente después de su nombramiento en Agosto de 1914, Palavicini anunció los planes para desaparecer la Secretaría de Instrucción Pública. Su argumento era que la Secretaría había sido creada especialmente para Justo Sierra y que había degenerado en corrupción y favoritismo político.

Además, argumentó el sinsentido de una Secretaría que sólo tenía jurisdicción sobre el Distrito Federal y los Territorios. Su posición representaba la del gobierno Carrancista, expresada en el decreto del 25 de diciembre de 1914, por el que se establecía el principio de autogobierno municipal.¹⁰

Dicho decreto establecía el municipio libre (refrendado después en la Constitución de 1917), como base de la libertad política e inicio de la liberación municipal de las jefaturas políticas que existían hasta ese momento. Al otorgar esta libertad, Carranza buscaba estimular el desarrollo de la educación primaria y, en general, el progreso material del país. El decreto establecía lo siguiente:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermediarias entre éstos y el gobierno del Estado."¹¹

Éste fue uno de los decretos más importantes emitido por el gobierno de Carranza, debido a las implicaciones que acarreó posteriormente en materia educativa y de administración del ramo. Así, se le da continuidad a la autonomía administrativa de las municipalidades en materia educativa, la cual fue característica del gobierno de Porfirio Díaz, pero también, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución del 17, se garantiza la competencia de facultades de los Estados en todas aquellas áreas que estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, con lo que, en lo que respecta al ramo educativo, la

¹⁰ Vaughan, *Ibid.* p. 97.

¹¹ Goodspeed, Stephen S., *et al.*, **Aportaciones al conocimiento de la administración federal**, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México:1976. p. 39.

administración de las escuelas del Distrito y los territorios federales quedaron a cargo de la Federación y el resto, según lo establecía este artículo, correspondía a los Estados. Sin embargo, en los hechos y por la importancia política del municipio, heredada del siglo XIX, y rescatada en el decreto de Carranza y posteriormente en la Constitución del 17, los ayuntamientos enfrentaron buena parte de la responsabilidad educativa básica.

En buena medida, se puede afirmar que en este momento se terminan de crear las bases del desarreglo administrativo y de la laguna jurídica en lo que se refiere a la instancia directamente encargada de la administración escolar en las localidades, lo que habría de generar finalmente el caos administrativo en la educación de 1917 a 1920.

Palavicini inició el dismantelamiento de la Secretaría de Instrucción Pública durante su gestión en el gobierno de Carranza: las escuelas rudimentarias pasaron a los gobiernos municipales y estatales; las escuelas en los territorios pasaron a jurisdicción de los jefes militares; surgió un movimiento para la autonomía universitaria; los institutos científicos se separaron de la Universidad Nacional y formaron parte de las Secretarías de Fomento y de Gobernación.

Por su parte, las escuelas de música y bellas artes, los museos y la librería nacional y la inspección de monumentos pasaron de la Universidad a la nueva Dirección General de Bellas Artes. La anterior Dirección General de Educación Primaria se convirtió en la Dirección General de Educación Pública, responsable de las escuelas normal y preparatoria y de las primarias. Se creó la Dirección General de Enseñanza Técnica y se transfirió a la Secretaría de Fomento.

Sin embargo, a pesar de todo este movimiento administrativo (hecho básicamente por decreto), la Secretaría de Instrucción Pública siguió funcionando, hasta su abolición en 1917, con tres departamentos: la Dirección General de Educación Pública, responsable de las primarias, preparatorias y normal; la

Dirección General de Enseñanza Técnica; y la Dirección General de Bellas Artes, todas ellas con jurisdicción exclusiva en el Distrito Federal y los Territorios.¹²

Según lo expresaba el encargado de la Instrucción Pública y Bellas Artes, el principal problema de México era "civilizar dos terceras partes de la población". En su posición con respecto a la educación, Palavicini demostraba la preocupación del pensamiento educativo del momento en cuanto a que la educación, lejos de generar descontento en la población (como afirmaba Pani), podía ser un medio para prevenir la protesta social, es decir, podría funcionar como una especie de control social.¹³ Bajo esta idea, Palavicini favoreció el desarrollo de la educación primaria como un servicio que debía ser prioritariamente ofrecido a las grandes masas de la población, ya que consideraba que la educación superior estaba reservada para una selecta minoría.

Muchos de los responsables de la educación durante el porfiriato criticaron el sistema educativo de entonces, por abstracto y rígido. Propusieron una pedagogía más pragmática que estimulara la iniciativa individual y respondiera de manera más efectiva a las necesidades de la vida práctica. Buena parte del magisterio también tenía esta posición.

La labor de los maestros comenzó a ser mucho más apreciada desde entonces, sobre todo por su activa participación en el movimiento armado. A consecuencia de su creciente actividad, Palavicini consideró que si la educación habría de ser considerada por la Revolución en un rango más alto y con una mayor importancia, era preciso valorar el trabajo y la labor de los maestros.

De esta manera, durante la gestión de Palavicini, se presentó una iniciativa de ley sobre el "incremento al mérito, las promociones, y las pensiones", sin embargo, dicha legislación no fue aprobada sino hasta 1920, en gran medida, como resultado de una intensa huelga que se gestó en diferentes estados de la

¹² Vaughan, *Op. cit.*

¹³ *Ibid.* p. 91.

República, a consecuencia de la falta de pago de salarios.¹⁴ Por su parte, los políticos y líderes sociales fomentaron esta revaloración de los trabajadores de la educación, en la medida que podían obtener su apoyo político y alimentar su propia base social.

Luego del triunfo de los constitucionalistas sobre las otras facciones revolucionarias, Carranza emite un nuevo decreto en septiembre de 1916, por el que se convoca a un Congreso Constituyente, del que habría de salir el nuevo marco jurídico del Estado mexicano. Dicho Congreso sesionó de diciembre de ese mismo año hasta enero de 1917, promulgándose la nueva Constitución Política el 5 de febrero.

En general, desde una perspectiva global y de concepción de la educación, es posible afirmar que fueron dos los principales asuntos en torno a los cuales giraron los debates en el Congreso Constituyente con respecto al carácter y la forma que habría de tomar la educación en el país. Estos son: la participación de la Iglesia y el papel del Estado no sólo como garante de la libertad de enseñanza, sino como principal promotor y responsable directo de la educación nacional.

La iniciativa de Carranza, fiel a su tradición liberal clásica y a lo establecido en la Constitución de 1857, señalaba que sólo la educación primaria, impartida en las escuelas públicas, debería ser libre y laica. El comité encargado de la revisión del proyecto, en el cual predominaba una visión radical, estableció que la educación, tanto en las escuelas públicas como en las privadas, sería laica y, además, ninguna organización religiosa podría administrar o enseñar en escuelas primarias. Afirmaba igualmente que toda escuela privada debería establecerse bajo supervisión gubernamental y que la escuela primaria sería obligatoria para todos.¹⁵

¹⁴ *Ibid.* p. 97.

¹⁵ *Ibid.* p. 117.

La educación racionalista, en boga en aquel momento, sobre todo en el estado de Yucatán, influyó en la iniciativa de ley de Carranza quien la propuso precisamente en esos términos. Sin embargo, en los debates de la Cámara, Luis G. Monzón señaló que habría que modificar el término "racional" de la iniciativa por el de "laica".¹⁶ Dicha modificación puso de manifiesto la relación que los revolucionarios establecían entre la escuela racional y su carácter anticlerical, y no tanto como una nueva propuesta pedagógica.

Otro de los elementos que más dividía los debates en el Congreso fue el asunto de los límites y facultades del Estado, es decir, el grado de centralización de sus funciones y áreas de responsabilidad. En ambas posturas se compartía la voluntad y el compromiso con la modernización política y económica del país, sin embargo, representaban posiciones opuestas que respondían a visiones e intereses en pugna.

Como en la mayoría de los campos y rubros que afectaban directamente el desarrollo nacional, los congresistas optaron por centralizar funciones y ejercer un control muy cercano del desempeño educativo en el país. En la lógica de construcción de un "nuevo mexicano", y de una nueva clase, "la instrucción no podía ser ya prerrogativa de determinada clase si se aspiraba a incorporar a toda la población en una tarea común, independientemente de la tarea concreta que cada individuo tendría que desempeñar." Para acabar con los vestigios del pasado y con el monopolio de una oligarquía, era preciso establecer un control muy cercano de la educación. Un control que permitiera un "mínimo de uniformidad necesaria de todos los mexicanos, para orientar sus esfuerzos en una tarea común: la formación de una nación."¹⁷

En materia de participación de la Iglesia, a diferencia de la Constitución de 1857, y a partir de la experiencia de más de 50 años de una activa participación de la Iglesia en la educación, el Constituyente de 1917 eliminó el carácter neutral de

¹⁶ Vaughan, p. 118.

¹⁷ Zea, Leopoldo, *Del Liberalismo...* *Op. cit.*, p. 26.

la "libertad de enseñanza" e introdujo una posición mucho más combativa. Así, la educación sería laica en todas sus áreas y no sólo la impartida en las escuelas públicas. Los revolucionarios combatirán "todas las ideas que impidiesen la creación de la nación moderna; la formación de un nuevo orden social, de una nueva jerarquía. En 1917, el enemigo seguía siendo el clero y con él la instrucción confesional, que el liberalismo no se había atrevido a destruir y que el porfiriato había permitido y hasta estimulado."¹⁸

En los años siguientes a la aprobación y promulgación de la Constitución y, debido a que esta no establecía con claridad los ámbitos de responsabilidad en materia educativa, los municipios continuaron encargándose de las escuelas con no pocas dificultades. En la ciudad de México, la Federación se encargó de las primarias y el Distrito Federal de las escuelas técnicas, preparatoria y normal. Sin embargo, "bajo el control municipal, las condiciones de los edificios escolares se deterioraron rápidamente, el ausentismo de los maestros aumentó también de manera acelerada y los maestros dejaron de recibir su salarios por meses."

En su informe al Congreso en 1918, Carranza indicaba que el promedio de atención, tanto en escuelas públicas como privadas en la capital, caía de 92,415 en 1917 a 73,614 en 1918. La situación en los estados era peor. Por ejemplo, en 1920 Durango reportaba que de 277 escuelas municipales sólo 97 fueron abiertas, de las cuales, 37 se encontraban en Parral, la capital del estado.¹⁹

Sin duda alguna, el establecimiento formal de los nuevos principios rectores para la educación, a través de la Constitución, dejó pendiente la definición práctica e implantación administrativa de las nuevas directrices educativas.

Todos estos hechos, formalmente expresados en la Constitución y de facto existentes en la realidad del país, generarían en los años subsecuentes, con la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1917, una

¹⁸ *Ibid.* p. 28.

¹⁹ Vaughan, *Op. cit.*, p. 123.

crisis administrativa que no se resolvería sino hasta la centralización de las funciones educativas por parte del Estado y con la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921.

La actividad educativa en los Estados

No obstante la guerra civil en la que se encontraba envuelto la mayor parte del país durante los años más activos de la Revolución, se puede apreciar una gran actividad en materia educativa en los estados.

En Guanajuato, en diciembre de 1915, se llevó a cabo el primer congreso pedagógico. Este fue uno de muchos congresos que se efectuaron en los estados durante este tiempo. El objetivo era discutir una serie de aspectos prácticos de la educación en México, además era la ocasión para que el profesorado exigiera mejores salarios para los trabajadores.²⁰

En Michoacán, con el gobernador Pascual Ortiz Rubio, se llevaron a cabo importantes actividades educativas, tales como la fundación de la Universidad Michoacana (conocida también como Nicolaíta), conjuntando diferentes instituciones profesionales del estado, y en 1919 se llevó a cabo el primer congreso pedagógico en Michoacán.

En Sonora, con Plutarco Elías Calles como gobernador, se fundaron en 1915 dos escuelas industriales, y en 1919 Adolfo de la Huerta fundó una escuela normal para maestros.²¹

En Yucatán se generó un movimiento educativo muy importante, con implicaciones políticas sustanciales para el desarrollo del estado e incluso de impacto nacional. Todo surgió a partir de una nueva concepción pedagógica,

²⁰ *Boletín de Educación* 1, no. 4 (1914), pp. 455-77.

²¹ *Ibid.*

conocida como educación racionalista, la cual establecía que la escuela debería "cultivar la voluntad del niño, dirigiéndola y utilizándola en su propio beneficio y de la colectividad de manera que 'liberara las energías de la producción."²²

Esta nueva pedagogía va a ser retomada como propuesta educativa por Salvador Alvarado en Yucatán, gobernador constitucional del estado de 1915 a 1918. Su propuesta educativa se circunscribía a toda una concepción sociopolítica de la realidad estatal y a las responsabilidades de éste frente a la población.

Se ubicaba en la línea de la identificación del Estado como promotor del desarrollo: "el capital debía cumplir una función social, que la población, a su vez, podía demandar a través de la inversión en actividades productivas y de interés público." En este contexto, la educación debía inculcar una suerte de "religión del deber". Su propósito era doble: despertar la iniciativa individual y circunscribirla a un nuevo orden. La educación como instrumento de capacitación de habilidades prácticas, que conviertan a las personas en auténticos factores de producción.²³ En este sentido, Alvarado afirmaba sobre la educación del siglo XIX:

"La instrucción se da exclusivamente de memoria... La escuela no hace nada para desarrollar el juicio, el poder de observación, la voluntad, la tenacidad y la autoconfianza del niño; no hace nada para ponerlo en contacto con la realidad o para prepararlo a superar los obstáculos a los que se enfrentará en la vida; conocer una vocación, desarrollar una aptitud, construir el carácter, son cosas que parecen no preocupar a nuestros pedagogos. Lo importante es que el niño conoce todo menos como trabajar, la educación que recibe no tiene nada que ver con lo que hará en la vida. Se puede decir, sin exagerar, que los Mexicanos que triunfan en la vida, lo hacen a pesar de la escuela."²⁴

²² Vaughan, *Op. cit.*, p. 100.

²³ *Ibid.* p. 101.

²⁴ Alvarado, Salvador, *Problemas de México*. p. 29. Citado por: Vaughan, *Ibid.* p. 104.

A partir de esta ideología educativa, Alvarado puso un gran énfasis en la educación técnica y en la superior como pilares para la modernización y desarrollo del estado de Yucatán. Este hecho permitió una importante movilidad social en la población, pero no logró la equidad social que anhelaba.

Alvarado radicalizaba su argumento al suponer que la razón del subdesarrollo estaba en la mente de los propios mexicanos, en "nuestra apatía, nuestra flojera y falta de espíritu empresarial". Por lo tanto, a pesar de que se le acusaba de prosocialista, su argumento individualista dejaba de lado el contexto histórico e internacional que ubica a México en una posición y forma de desarrollo económico, político y social dependiente del desarrollo que se genera en los principales centros políticos y económicos del mundo.

Posteriormente, con la creación del Partido Socialista de Yucatán y el liderazgo que asume Felipe Carrillo Puerto al frente de él, todas estas ideas contribuirán a desarrollar un movimiento político en el estado, de manera tal que entre 1918 y 1924 se conjuntaron las condiciones para el inicio de una guerra civil dentro de Yucatán, y que en un inicio se opusieron a las fuerzas de Venustiano Carranza.

Durante estos años, el Partido Socialista de Yucatán y su proyecto político, se convertirán en uno de los movimientos revolucionarios locales más sólidos, de manera que "de todos los movimientos revolucionarios, presentó la crítica más clara a la educación oficial de Estado y la alternativa mejor desarrollada de las ideas de los reformadores escolares de la clase media."²⁵

Desde el punto de vista pedagógico, la escuela racionalista conjuntó su propuesta educativa con las ideas de la Escuela Moderna de Francisco Ferrer en Barcelona. Este tipo de escuela ponía el acento en el trabajo en equipo y la libertad de acción e iniciativa de los alumnos, siendo el maestro tan sólo una simple guía para el aprendizaje colectivo.

²⁵ Vaughan, *Ibid.* p. 109.

Sin embargo, más allá de su inspiración pedagógica y aplicación efectiva en los planes y programas de estudio de las escuelas de Yucatán y algunos otros estados del país, a la escuela racionalista se le identificó fundamentalmente como una importante forma de expresión del anticlericalismo. No obstante, en el caso de Yucatán, este tipo de educación fue más allá de una simple pedagogía y se le vinculó, casi desde el inicio, con la necesaria concientización popular de las necesidades sociales y el reclamo de tierra para la población.²⁶

Al igual que a nivel nacional, en Yucatán se le percibió a la educación racional como una posibilidad viable para unificar el sistema escolar estatal y generar conciencia entre la población sobre el necesario mejoramiento de sus condiciones sociales y estructurales del país. Además, permitió fortalecer los principios sociales de la Constitución de 1917, por encima de los principios liberales clásicos que esta misma contiene, situación que permitió el fortalecimiento de la legitimidad del gobierno y del Estado mexicano en su conjunto.

Precisamente por su importancia local en términos pedagógicos y políticos, que en ocasiones sobrepasaron el ámbito estrictamente estatal, la Secretaría de Educación Pública se opuso a su continuación, la cual no perduró durante muchos años después de la Secretaría en 1921. En este sentido, es interesante observar que el estado de Yucatán fue uno de los pocos estados que no recibió apoyo federal entre 1920 y 1924, ni siquiera para el desarrollo de las escuelas de responsabilidad local.²⁷

De cualquier manera, la educación racionalista en Yucatán debe situarse en el contexto de un creciente anticlericalismo que existía en la época revolucionaria y particularmente dentro de la clase política del estado, lo que permitió en buena parte su aplicación y éxito relativo en términos ideológicos. Además, ésta no era

²⁶ *Ibid.* p. 112-113.

²⁷ *Ibid.* p. 115.

una postura independiente del resto de las circunstancias sociales y políticas estatales y nacionales, ya que se encontraba fuertemente vinculada a todo un proceso de reformas estructurales; partía de la base de que ninguna educación podría generar mejores condiciones de vida si esta no era acompañada de reformas profundas en la estructura social que permitieran el aprovechamiento cabal de las reformas educativas.²⁸

Crónica de un parto anunciado: la crisis administrativa de la educación entre 1917 y 1920

Como ya se ha visto y mencionado, la crisis administrativa de la educación de finales de la década de los 10's, encuentra sus orígenes y causas en dos hechos fundamentales: por un lado, la tradición jurídica y política de mantener inalterada la libertad política de los municipios, refrendada por la Constitución de 1917, aunque sin la autonomía económica necesaria para enfrentar las facultades concedidas por la ley y ejercidas en la realidad cotidiana; y por otro, la falta de claridad en las facultades en materia educativa, correspondientes a cada una de las instancias del gobierno.

La Constitución de 1917 llevó a cabo la reforma que dio autonomía y libertad al municipio. Con esta reforma, "se quiso deshacer en término de días lo que se había llevado a cabo en siglos: que se encomendaran las escuelas a los municipios... se quiso volver a las raíces de la comunidad indígena y del municipio grecolatino tan repentinamente, que la empresa simplemente no tuvo éxito y en su aspecto educativo fue un rotundo fracaso."²⁹

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Linares Álvarez, Edgar, *Revolución, educación y mexicanidad: la búsqueda de la identidad nacional en el pensamiento educativo mexicano*, UNAM. p. 93.

La delegación al municipio de funciones administrativas referentes a la educación se presentaba como una labor prácticamente imposible de llevar a cabo, después de un siglo en el que la existencia de jefaturas políticas y prefecturas imposibilitaron el desarrollo político e institucional del municipio, siempre sujeto al subsidio federal y al control del centro.

Pero no sólo el municipio, como célula básica de la organización política nacional, recibió un fuerte impulso a partir de 1917. Como una novedad, el Constituyente facultó al Congreso, a través de la entonces fracción XXVII del artículo 73, "Para establecer escuelas profesionales (...) y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación". De esta manera, "se instituyó en este tipo de establecimientos (así como en los que impartieran enseñanza primaria, elemental y superior en los términos del artículo tercero) una doble 'conurrencia', libre e indiscriminada de la Federación con las entidades federativas, al no especificarse distribución alguna de funciones entre los respectivos órganos."³⁰ De hecho, una de las intenciones era que los particulares asumieran buena parte de la carga financiera en materia educativa, dada la situación de grave desequilibrio económico de la hacienda pública en los tres niveles de gobierno.

Como se mencionó en páginas anteriores, por medio de la iniciativa de ley del 16 de mayo de 1905, Justo Sierra consiguió que la antigua Subsecretaría de Instrucción Pública, incorporada en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, se convirtiera en una institución administrativa independiente, bajo el nombre de Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Sin embargo, como también se ha reiterado en diversas ocasiones, este ministerio carecía de jurisdicción nacional y sólo poseía autoridad en el Distrito Federal y los Territorios. Esto debido a que a la Federación no se le otorgaban competencias exclusivas en materia educativa. De esta manera, el artículo 14 transitorio de la Constitución suprimió la Secretaría

³⁰ Melgar Adalid, Mario, Orozco Henríquez, Jesús J. *Op cit.*, p. 16.

de Instrucción Pública y Bellas Artes, "que desde su creación en 1905 no se justificaba técnicamente."³¹

La Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes funcionó, al menos formalmente, hasta el 1º de mayo de 1917, fecha en la que el Congreso, refrendando el artículo 14 transitorio de la Constitución, expidió una ley que, a iniciativa de Carranza, redujo el número de secretarías a seis: la de Estado, la de Hacienda y Crédito Público, la de Guerra y Marina, la de Comunicaciones, la de Fomento y la de Industria y Comercio.³²

Con esta ley, se introduce una de las innovaciones más importantes de la administración pública mexicana, que habría de perdurar durante largo tiempo en el presente siglo: los Departamentos Administrativos. Esta ley creaba tres departamentos: el Judicial, el Universitario y de Bellas Artes, y el de Salubridad Pública. Según el Artículo 9º de la ley, pasarían a depender del Departamento Universitario todos los establecimientos docentes o de investigación que hasta entonces dependían de la Universidad, así como las tareas educativas de jurisdicción local, es decir, el Distrito Federal, además de los territorios. Este departamento tendría como función especial fomentar la cultura por medio de congresos científicos o artísticos.

En cuanto a las escuelas primarias, éstas pasarían a depender directamente de los ayuntamientos, según lo estipulaba el artículo 16. A su vez, dependerían directamente del gobierno del Distrito Federal las escuelas que anteriormente estaban bajo la Dirección General de Enseñanza Técnica, además de la Escuela Preparatoria, el Internado Nacional y las Escuelas Normales.

Esta ley será sustituida por otra Ley de Secretarías, del 31 de diciembre del mismo año, en la que las secretarías aumentaban a siete, con la división de la de

³¹ *Ibid.*

³² **México a través de los informes presidenciales.** La Administración Pública. Secretaría de la Presidencia. Volumen II. México:1976, pp. 357-360. La Ley de Secretarías del 31 de diciembre de 1917 aparece en el mismo documento, pp. 317-423.

Estado en Gobernación y Relaciones Exteriores. A su vez, las otras secretarías se reagrupaban en sus funciones y facultades de la siguiente manera: Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas e Industria, Comercio y Trabajo. Así mismo, se creaban los Departamento de Aprovevisionamientos Generales, de Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares y el de Contraloría, y se hacía desaparecer el Departamento Judicial. Esta ley estuvo vigente hasta el 21 de mayo de 1920.³³

Con este conjunto de medidas, que redundaron en la municipalización de la educación, se encontró que toda la estructura anterior se desmoronaba y no resolvía el problema de fondo, es decir, la carencia de recursos que hacía insostenible el ejercicio pleno de las responsabilidades educativas de los ayuntamientos, que carecían incluso de lo elemental: los sueldos de los maestros. De esta manera, hacia finales del gobierno carrancista “muy pronto empezó a hablarse de huelga.”³⁴

Se argumentaba que, de acuerdo con la nueva legislación, las escuelas debían ser pagadas por el municipio y, según la Secretaría de Hacienda, las rudimentarias correspondían al ayuntamiento, las vocacionales al gobierno del Distrito Federal y las Universitarias a la Federación.

A principios de mayo de 1919 los ayuntamientos exponían su carencia de fondos suficientes para cubrir las responsabilidades otorgadas. Para el sábado 10 de mayo de ese año la Liga de Profesores del Distrito Federal decretó la huelga. Los ayuntamientos de Xochimilco, Guadalupe Hidalgo, Mixcoac, Azcapotzalco, Tlalpan e Iztapalapa respondieron que debido a las condiciones de sus respectivos erarios, no podrían pagar ni siquiera la instrucción elemental.³⁵

³³ *Ibid.*

³⁴ Llinas Álvarez, Edgar, *Op. cit.*, p. 95.

³⁵ El relato en tomo a la crisis administrativa de los municipios, en materia educativa, se encuentra ampliamente documentado y compendiado en el libro de Llinas Álvarez, Edgar, *Revolución, educación y mexicanidad: la búsqueda de la identidad nacional en el pensamiento educativo mexicano*. UNAM. pp. 96-106.

El martes 13 de mayo los maestros de las regiones arriba señaladas se reunieron, y con una asistencia de no menos de 5 mil maestros, redactaron las "Bases para solucionar la huelga", que era una especie de pliego petitorio. La primera de dichas bases establecía que los profesores dependerían de la federación en el aspecto económico. La segunda, que deberían cubrirse todas las sumas que se adeudaban a los maestros, incluyendo los días que permanecieron en huelga. Y finalmente, solicitaban que debían reingresar al servicio todos aquellos profesores que habían sido separados de manera injusta.

La huelga resultó ser poco efectiva, debido a que era tal el número de maestros desempleados que tan pronto como se abrieron las plazas de ingreso, concurren a registrarse todos aquellos maestros que hasta entonces no habían logrado un puesto. Para el 30 de agosto de 1919, no se percibían alternativas ni posibilidades de solución que permitieran la reapertura de las escuelas.

La crisis no radicaba exclusivamente en la educación primaria. También a nivel universitario había un cierto ambiente de tensión y disgusto. Junto con la Escuela Nacional Preparatoria, que se había separado de la Universidad y funcionaba como dependencia del gobierno del Distrito Federal, funcionaba la Escuela Preparatoria Libre que dependía directamente de la Universidad. Esta escisión se había producido porque la Escuela Nacional Preparatoria, bajo la dirección de Moisés Sáenz, había tomado la orientación de una *high-school* norteamericana cuyos cursos tenían muy poca relación con los requisitos necesarios para ingresar a la Universidad. Por su parte, la Universidad había creado su Escuela Preparatoria Libre que, bajo la dirección de Antonio Caso, satisfacía los servicios educativos de casi 700 alumnos.

El municipio del Distrito Federal estableció que en vista de las dificultades financieras y administrativas, se crearían escuelas privadas. El ayuntamiento acordó la erogación de cien pesos como subvención para el funcionamiento de las escuelas particulares. Así mismo, en septiembre de 1919, los profesores y directores de las escuelas públicas declararon que les era posible sostener

económicamente sólo las escuelas primarias y elementales y que se consideraba la posibilidad de establecer impuestos para sostener dichas escuelas.

Finalmente, con el afán de encontrar una salida al conflicto, en el mismo mes de septiembre, se presentaba en la Cámara de Diputados una reforma a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, la cual proponía que la instrucción pública dependiera del Ejecutivo de la República. El argumento era que siendo la instrucción pública obligatoria y más importante que la universitaria, era al Estado a quien correspondía sostenerla. La reforma incluía tres artículos: la creación de un Departamento de Educación Pública del Distrito Federal y Territorios; la facultad del Presidente de la República para nombrar al *Director General del Departamento*; y, por último, que dicho Departamento reglamentaría la organización de las escuelas primarias. Dicha postura implicaba, por vía de facto, la reproducción de la antigua Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. La iniciativa, sin embargo, no prosperó como se esperaba.

La situación de crisis no era exclusiva del Distrito Federal. En Chihuahua, se anunció en noviembre de 1919, como un asunto de gran trascendencia, que se abrirían las escuelas para el siguiente año escolar, lo que ponía de manifiesto que desde hacía tiempo las escuelas oficiales estaban clausuradas.

En el estado de Michoacán, el gobernador Pascual Ortíz Rubio convoca en septiembre de 1919 al Primer Congreso Pedagógico Michoacano. Este Congreso es de particular importancia porque en él se hacen sentir la inquietudes que más tarde, al fundarse la Secretaría de Educación Pública, habrán de tomar una forma más clara y definida.

Las principales conclusiones a que llegó el Congreso fueron claras y sencillas: se querían garantías para que el puesto de profesor fuera inamovible; que se lograra la asignación de un sueldo justo y equitativo para los maestros; que se lograra la "dignificación moral del gremio para que ocupara el lugar de respeto que le correspondía en la sociedad"; buscar la unificación del magisterio de

manera democrática; y que la designación del Director General de Educación se hiciera por la vía de elección, en escrutinio secreto, a partir de una terna, de la cual el Ejecutivo designaría a quien habría de ejercer las funciones de Director.

Por esas fechas, en la prensa se publicó una relación de establecimientos escolares existentes en diversos estados de la República, en la que se ponía de manifiesto la grave situación de crisis de la educación pública nacional. Esta es la relación que da cuenta de la circunstancia por la que atravesaba la educación hacia finales del gobierno carrancista:

Lugar	Número de escuelas en 1917	Número de escuelas en 1919
Tacuba	15	6
Tacubaya	22	0
Azcapotzalco	16	2
Cuajimalpa	5	1
Coyoacán	11	9
Tlalpam	9	0
Xochimilco	36	0
Guadalupe Hidalgo	19	12
Mixcoac	20	2
San Angel	9	12

Será algunos meses después que se comiencen a aplicar una serie de medidas para solucionar el conflicto magisterial y la grave situación de cierre de escuelas en todo el país.

La crisis de la educación pública no era sino un conflicto más de los muchos que existían en el país durante el gobierno de Carranza. Todos ellos, terminaron por hacer crisis, generando una situación de conflicto social insostenible. La situación se agravó cuando se aproximaron los tiempos de la sucesión presidencial. Las aspiraciones del grupo de Carranza entraron en pugna con las del grupo sonorenses, encabezado por Alvaro Obregón.

CAPÍTULO IV

LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA: INNOVACIÓN Y CONTINUIDAD

En el proceso de construcción de la Secretaría de Educación Pública (SEP), por sus características particulares y por la forma en que se fue consolidando con el tiempo en una institución administrativa, no es posible hablar de decisores singulares plenamente identificables, sino de un protagonismo colectivo. El punto de partida de este protagonismo social se puede ubicar desde los inicios del siglo, con la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Buena parte de los elementos ideológicos y de la idea de lo que debería ser la educación, comienza a gestarse desde entonces, y a madurar y alimentarse de un sentido social claro y determinante durante los años de la Revolución.

En este capítulo de la investigación será posible identificar el proceso de construcción y desarrollo de la política educativa durante los años de la posrevolución. En este proceso se advertirá la complejidad que se encuentra presente en el desarrollo creativo de una institución administrativa, a pesar de que, como en el caso de la Secretaría de Educación Pública, una cantidad importante de sus elementos constitutivos, en términos ideológicos y de diseño institucional, se encontraban ya presentes desde tiempo atrás, los cuales se enriquecieron en un amplio período de discusión y debate públicos.

Como se advirtió en el capítulo anterior, y se refrendará en éste, el proceso de terminación de una política pública o de un organismo administrativo, constituye un proceso complejo en el cual es necesario identificar los espacios en los que la continuación de las funciones y políticas van dejando claro las áreas de mayor importancia en una institución administrativa.

En este último sentido, podemos advertir cómo la terminación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes es el resultado de un largo proceso que inicia con la caída del régimen de Porfirio Díaz. Sin embargo, el reconocimiento de su importancia, de lo fundamental de sus funciones, así como el mismo proceso revolucionario, la hace sobrevivir hasta el año de 1917. Con ello, se confirman dos cosas: en primer lugar, el hecho de que en la administración pública los problemas

de terminación pueden concebirse como oportunidades para comienzos creativos, que, como en este caso, redundó en la creación de la SEP; y en segundo lugar, que los procesos de terminación y las cesaciones reciben incentivos de dos fuerzas fundamentales, el carácter cambiante de los problemas coyunturales y el impulso progresivo de la sociedad.¹

Todos estos elementos jugaron un papel muy importante en la terminación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, en la permanencia de alguna de sus funciones y sobre todo en la creación de la SEP: expresión de ruptura y continuación del aparato administrativo del porfiriato.

En este contexto, podemos afirmar que la terminación de la Secretaría de Instrucción Pública es de carácter parcial y de largo aliento. La extinción de dicha Secretaría es incompleta debido al reconocimiento y rescate posterior de un cúmulo de energía social útil para el desarrollo de la SEP; este cúmulo de energía se encuentra ejemplificado en la planta de profesores, quienes invaden el espacio público de la discusión hacia finales de la década de los años 10 y participan de manera activa en la Revolución Mexicana. Asimismo, se encuentra una corriente intelectual e ideológica surgida del porfiriato, que contribuye a agudizar su crisis y se alimenta de la energía social generada en la Revolución, para después contribuir a la construcción de la Secretaría de Educación Pública.

En la administración pública, la terminación puede definirse como la conclusión o cesación deliberada de funciones, programas, *policies* u organizaciones gubernamentales.² La terminación de funciones implica la suspensión tanto de las tareas, como de los frutos que se ofrecían a partir de ella, y significa igualmente la eliminación o disminución del nivel de actividad y de resultados de una *policy* o programa particular. Por el contrario, la terminación estructural, es decir, de la organización en sí misma, tiene que ver no solo con la finalización de programas, sino con el término de los arreglos institucionales que la hacen funcionar.³

¹ Guerrero Orozco, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, p. 175.

² De León, "Public Policy Termination: an End and a Beginning". Citado por Guerrero Orozco, Omar, *La Secretaría de Justicia...*, *Ibid.* p. 178.

³ *Op cit.* pp. 180-183.

En el caso de la Secretaría de Instrucción Pública, si bien nos encontramos ante la culminación de una organización gubernamental y de ciertos programas, no es posible afirmar que se trate de una terminación estructural, debido a que buena parte de sus funciones permanecen y la concepción de una *policy* pública educativa, concebida como un elemento fundamental para la construcción material e intelectual del país, en una palabra, para la regeneración nacional, continua estando presente como prioridad de gobierno. La confusión política del momento por el que pasaba el país en los años de la Revolución, y las circunstancias financieras del momento, contribuyeron a prolongar el periodo de transición administrativa del antiguo régimen a la nueva estructura pública creada en 1921.

Derivado del estudio de la terminación de la Secretaría de Instrucción Pública y de la conformación de la Secretaría de Educación Pública, así como a partir del análisis de otros estudios realizados sobre el tema de la terminación, podemos afirmar que existen tres causas principales de cesación de una institución publiadministrativa: por imperativos financieros, deficiencias gubernamentales y por ideología política. En el caso de la Secretaría de Instrucción Pública, los tres elementos se reunieron para determinar su fin. La carencia de recursos por parte de los municipios, un mal diseño institucional de los ayuntamientos y la vaguedad jurídica e institucional que existía en las facultades y responsabilidades de la administración de las escuelas, que les hacía imposible soportar la carga de las responsabilidades educativas, así como la existencia de una ideología que pretendía acabar con todo vestigio del antiguo régimen, hicieron posible la desaparición de dicha Secretaría.

Sin embargo, no deja de ser interesante que el periodo de extinción de esta instancia administrativa se haya prolongado tanto y que algunos de los pilares ideológicos y educativos hayan permanecido, en términos muy genéricos, en los inicios de la construcción de la SEP. No cabe duda que el funcionamiento de la administración pública, en sus funciones y facultades más importantes, se desarrolla a partir de parámetros y directrices que siguen los caminos de la voluntad popular, pero que difícilmente se deja arrastrar por el ritmo y velocidad de

los cambios más radicales. La administración pública es conservadora por naturaleza, y en ocasiones es mejor que así lo sea.

Antes de pasar propiamente a la explicación del proceso de construcción de la Secretaría de Educación Pública, es necesario tomar en cuenta algunos elementos importantes del Estado mexicano y de la administración pública que se derivaron de la Revolución, y concretamente del diseño institucional establecido por la Constitución de 1917.

La Constitución de 1917 fortaleció y formalizó el proceso de centralización política y administrativa que paulatinamente venía gestándose en los hechos de finales del siglo pasado. Sin embargo, a diferencia del proceso de centralización del siglo XIX, en el siglo XX se comenzó a dar un proceso de mucho mayor diferenciación y especialización de las distintas secretarías involucradas en el desarrollo económico y social del país. Evidentemente, esto contribuyó de manera notable al desarrollo de la administración pública mexicana moderna.

Al mismo tiempo, como resultado de una sociedad más compleja, poblada y diversificada, surgieron dos tipos de relaciones públicas claramente diferenciadas: las relaciones públicas administrativas y las relaciones civiles administrativas. En el primer caso se trata de las relaciones entre el Estado y las personas en tanto ciudadanos, mientras que en el segundo caso, en tanto personas individuales. Así, las relaciones públicas constituyen el ámbito natural de actuación de la administración pública.⁴

Aunque los elementos primordiales de la administración pública revolucionaria nacieron durante la guerra civil, es necesario señalar que durante el período presidencial de Carranza, "...la administración constitucionalista, desde el punto de vista organizativo y formal, se parecía más a la administración porfiriana que a una forma propiamente revolucionaria"⁵ del gobierno, favorable a la transformación y al cambio político, económico y social.

⁴ Guerrero, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, pp.214-215.

⁵ *Ibid.* p. 225.

Por el contrario, la Revolución Mexicana otorgó al Estado un papel promotor de gran importancia para la circunstancia histórica del país. De esta manera, el Estado se encontraba en la posibilidad de desarrollar un ambicioso programa de cambios en la sociedad. La Constitución expresó una voluntad que la administración pública puso en movimiento.

A partir de ese momento, el Estado se incorporó de lleno en la vida pública de los ciudadanos, pero incluso en el ámbito personal de cada individuo, estimulando el desarrollo integral de las personas, para beneficio colectivo. Esto nos hace comprobar además que México ha estado más cerca de los conceptos de centralización, que de las nociones del liberalismo clásico.

En contraste con otros países, el desarrollo de la vida pública en México no ha nacido del impulso espontáneo de los propios individuos o de una burguesía pujante y plena de iniciativa, sino del apoyo y refuerzo del Estado, instancia que construye al mismo tiempo que se edifica a sí misma a partir del espacio público. Esto mismo explica por qué el Estado revolucionario puso un mayor acento en la administración de la vida social, tomando en cuenta que la vida individual representa la materia primordial del fomento de la actividad estatal.

El Estado que surge de la Revolución Mexicana, se crea a partir de un espacio público regenerado y en claro proceso de construcción, proceso que no habrá de concluir, con relativa cabalidad, sino hasta los años treinta. De esta manera, todas aquellas instituciones públicas que se constituyeron en el México posrevolucionario, serán una clara afirmación de esta voluntad estatal de reconstrucción. La Secretaría de Educación Pública, será acaso la primera y, a juicio de este trabajo, la más importante institución social de la administración pública creada por la Revolución.

La construcción administrativa y política de la Secretaría y la Campaña contra el Analfabetismo

Después de la caída de Venustiano Carranza y el ascenso del grupo sonoreense al poder, las labores de gobierno comenzaron a tomar otro cauce en materia educativa. Sin embargo, con todo y la llegada del nuevo gobierno, encabezado por Adolfo de la Huerta, la situación de los maestros, reseñada brevemente en el capítulo anterior, no se lograba satisfacer adecuadamente. Se estaba buscando una alternativa a la municipalización de la educación, pero ésta no se encontraba con la prontitud que se requería: las escuelas estaban en completo abandono, de manera que tanto las de gobierno como las particulares ofrecían tan mal aspecto que algunas de ellas amenazaban caer en ruinas y en casi todas se carecía por completo de útiles y libros.⁶

El primer paso en la solución de la crisis fue el decreto de De la Huerta del 5 de octubre de 1920, determinando que todos los establecimientos de educación que dependían del gobierno del Distrito Federal pasarían a ser responsabilidad de la Universidad Nacional, quedando así bajo la autoridad de su rector, José Vasconcelos.

Pocos meses después, se llevó a cabo el Segundo Congreso de Maestros del 15 al 25 de diciembre de 1920 y se nombró como presidente honorario del mismo a José Vasconcelos. En el transcurso de las discusiones y los debates, "fue precisamente el punto sobre la federalización de la enseñanza el único en que se puede decir que el Congreso llegó a una conclusión definida. Se aprobó la federalización de la educación por mayoría con la condición de que se respetaran las legislaciones de los estados"⁷

⁶ *El Demócrata*, 7 de agosto de 1920, Citado por Llinas Álvarez, Edgar, *Revolución, educación y mexicanidad: la búsqueda de la identidad nacional en el pensamiento educativo mexicano*, pp. 114-116.

⁷ Llinas Álvarez, Edgar, *Ibid.*

El balance de la labor realizada por la Universidad Nacional (de junio a diciembre de 1920) para salir del paso de la situación del momento, lo hace *El Universal* en su número del 12 de diciembre de ese año: se había logrado alfabetizar a no menos de 10,000 niños; se fundaron tres escuelas para obreros, una en la ciudad de México, otra en Guadalajara y otra en Matehuala; se enviaron útiles escolares a las escuelas de Sonora, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Chiapas y Guerrero; por acuerdo del presidente, la Universidad había ampliado sus funciones agregando a su jurisdicción todas las escuelas que dependían del Gobierno del Distrito Federal, mientras que la Escuela Nacional Preparatoria, bajo la dirección de Ezequiel A. Chávez, se incorporó a la Universidad como su dependencia, además, se reformaron los planes de estudio y se le fusionó con la Escuela Preparatoria Libre.⁸

Para apreciar la importancia de las ideas educativas de Vasconcelos desde los años de su Rectoría, es importante hacer mención de una serie de circulares que éste emitió tan pronto como llegó a la Universidad Nacional. El 4 de junio de 1920, Vasconcelos emite la primera de cuatro circulares que habrá de difundir entre junio y julio de ese año. Estas representan, en una buena parte, el espíritu educativo y la voluntad gubernamental que habrían de darle un perfil definido a la educación en los años por venir. Dichas circulares se refieren al inicio de la Campaña contra el Analfabetismo, recomendaciones en materia de higiene y publicación de libros.

En la Circular número 1, referente a la Campaña contra el Analfabetismo, se convoca abiertamente a toda la población a incorporarse a la “cruzada” nacional de alfabetización:

“A efecto de iniciar desde luego algunos medios que tiendan a la supresión del analfabetismo en la República, la Universidad Nacional de México, aprovechando ideas que le han sido propuestas por educadores distinguidos y por particulares, formula un llamamiento urgente, a efecto de

⁸ *Ibid.*

que todos los mexicanos colaboren en la empresa de redimirnos por la educación.

“Desde esta fecha se procederá a la creación de un Cuerpo de Profesores Honorarios de Educación Elemental... que acrediten debidamente saber leer y escribir el idioma castellano.”

“La Universidad hace un llamamiento a todos los hombres y mujeres de la República, especialmente a las señoras y señoritas...”

“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. El espíritu público va a ser puesto en este asunto de trascendental importancia. La Universidad confía en el pueblo mexicano”⁹

El 13 de junio del mismo año, se emite la Circular número 3, también referida a la Campaña contra el Analfabetismo, pero en esta ocasión, el documento se dirige directamente a las mujeres del país, a quienes insiste sobre la importancia de la campaña y la presencia de los profesores:

“El Profesor Honorario debe ser un misionero, consciente de la bondad que lleva implícita la civilización cuyos rudimentos predica. Su lema debe ser obrar pronto y bien, sin excusas ni desalientos.”

“...No son genios lo que necesitamos, sino trabajadores. ¡No es la idea original, sino la acción abnegada lo que nuestra situación reclama!”¹⁰

Más que pensamiento, acción colectiva; más que intelecto, voluntad apostólica para enseñar a leer y escribir en un país donde cerca del 80 por ciento de los poco más de 15 millones de habitantes son analfabetas.

Pero si leer y escribir es importante, también es necesario poner atención en lo que se lee, y en las condiciones de higiene y aseo bajo las cuales se estudia.

⁹ *Boletín de la Universidad*, 1920.

¹⁰ *Ibid.*

En su Circular número 2, Vasconcelos expresará una de las ideas características de su concepción educativa: la higiene y el aseo como un asunto casi de moralidad pública. Además, se pueden apreciar los rasgos del tipo de pedagogía por el cual Vasconcelos se inclinaba. En esta circular se señalan recomendaciones que los profesores deberán hacer a los alumnos sobre su aseo personal, práctica de ejercicios respiratorios, alimentación, instrucción en general y uso del tiempo libre:

“..La regla más importante en esta materia es la de comer sólo cuando de verdad se tiene hambre, y nunca por hábito y nada más porque llegó la hora de hacerlo. La función de comer es una necesidad y no una obligación social.”

“...se recomienda a los profesores honorarios que enseñen a leer y escribir el idioma castellano, haciendo notar que es la lengua de una de las razas más ilustres del mundo... y que por lo mismo esta raza está llamada a grandes destinos, que acaso ninguna otra podrá igualar...”

Finalmente, la Circular número 4 contiene una serie de sugerencias sobre libros y autores que el rector de la Universidad recomienda como instrumentos de enseñanza para los maestros. Para Vasconcelos sólo había tres personajes de la literatura cuya obra debería ser leída por todos. En ellos, se expresan las convicciones del rector sobre el apego a las raíces españolas nacionales, como un anhelo espiritual que nunca debía estar apartado de la educación:

“...en todas las épocas y entre toda la multitud de los pensadores y de los escritores, se destacan siempre aquellos que logran imponer una orientación y forjar una síntesis de los supremos valores del espíritu humano... encontramos tres grandes figuras que la Universidad señala a la atención del público; tres visionarios cuyas doctrinas deben inundar el alma mexicana. Ellos son: Benito Pérez Galdós, Romain Rolland y León Tolstoy.”

“...Galdós es el genio literario de nuestra raza en los últimos tiempos... Rolland da una explicación de todos los problemas contemporáneos

conforme a un criterio de rebosante generosidad...Tolstoy representa en los tiempos modernos la encarnación más genuina del espíritu cristiano..."

Estas circulares representaron el inicio de una tarea educativa explosiva que comenzó a trabajar por lo fundamental, la alfabetización de las clases populares. Esta extensa Campaña contra el analfabetismo permitió a Vasconcelos y a los distintos actores políticos del país, reconocer, con mayor claridad, la necesidad de crear un ministerio educativo. Pero también ofreció la oportunidad de poner a prueba la capacidad institucional y política de un organismo (que en este caso comenzó por la Universidad Nacional) para llevar a cabo la labor educativa en todo el país.

Ante la aparente solución que representó el hecho de que la Universidad Nacional se hiciera cargo de las responsabilidades educativas en el Distrito Federal y asumiera algunos costos de la labor educativa de los estados, así como a través de la Campaña contra el Analfabetismo, comenzó a confirmarse la necesidad de crear una institución administrativa lo suficientemente capaz, política, administrativa y financieramente, como para afrontar los graves problemas de la educación en todo el país.

Finalmente, la Secretaría de Gobernación envió el proyecto que Vasconcelos preparó para la creación de una Secretaría de Educación Pública Federal el 22 de octubre de 1920. Las comisiones unidas 2ª de Puntos Constitucionales, 1ª y 2ª de Instrucción Pública y de Universidad y Bellas Artes, dictaminaron favorablemente el proyecto de ley y de reformas constitucionales requeridas el martes 21 de diciembre de 1920. Ese mismo día, el diputado Pedro de Alba propuso que se dispensaran las lecturas, se imprimiera el dictamen y se pusiera a discusión el primer día hábil siguiente.

* El proyecto de creación de la Secretaría de Educación Pública fue elaborado por un selecto grupo de intelectuales, todos ellos coordinados por José Vasconcelos, que estaba formado por: Ezequiel Chávez, Enrique O. Aragón, Alfonso Caso, Alberto Vázquez del Mercado, Manuel Gómez Morín, Genaro Estrada y Mariano Silva. Cabe decir, que Ezequiel Chávez elaboró por su cuenta un proyecto de creación de la Secretaría, sobre el cual, muy probablemente, hayan iniciado las discusiones dentro del grupo para elaborar una propuesta conjunta.

El martes 28 de febrero de 1921 se dio inicio en la Cámara de Diputados la discusión de la reforma constitucional que permitiría la creación de la Secretaría de Educación Pública, que consistía en reformar el artículo 73, correspondiente a las facultades del Congreso y el 14 transitorio, sobre la supresión de la antigua Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Tal como lo planteó el diputado Céspedes en la sesión mencionada, se temía que la nueva Secretaría, como la ya extinta de Instrucción Pública y Bellas Artes, funcionara con base en "la intriga, la política y la inmoralidad". Pedro de Alba, defensor de la iniciativa, respondió a Céspedes de la siguiente manera:

"Allí [en la Secretaría de Educación Pública] se va a tratar del desarrollo armónico de todo el organismo nacional... Creo sobre todas las cosas, que este proyecto de la Secretaría de Educación Nacional es un magnífico proyecto a fin de ir formando una comunidad de tendencias, de aspiraciones y de ideales en toda esta gran patria mexicana, que bien lo necesita, puesto que ahora estamos disgregados...Esta Secretaría será un *trait d'union*..."¹¹

Para el jueves 3 de marzo de 1921 el proyecto de reforma a la constitución había pasado de la Cámara de Diputados a la de Senadores, donde nadie se opuso al proyecto de ley.

Para el 4 de marzo de ese mismo año, José Vasconcelos anunció que llevaría a cabo una gira por los principales estados de la República para hacer propaganda en favor de la reforma que ya había aprobado el Congreso de la Unión. Así, el 8 de marzo el rector de la Universidad Nacional partió a la que sería su primera gira proselitista por los estados, para convencer a las Cámaras locales de la importancia de la nueva Secretaría y del respeto que se mantendría con respecto a las responsabilidades estatales sobre la educación. Acompañaban a Vasconcelos su secretario particular, Jaime Torres Bodet, el pintor Roberto

¹¹ *Ibid.*

Montenegro, el senador por Colima E. Arias, y los poetas Carlos Pellicer y Joaquín Méndez Rivas.

Para principios de abril de 1921, Vasconcelos realizó otra gira por los estados de Querétaro, Aguascalientes, Zacatecas y Guanajuato; su comitiva fue más numerosa en esta ocasión y estaba compuesta, además del rector, por su secretario particular, Jaime Torres Bodet; el director de la biblioteca Carlos Pellicer; el director de la Escuela de Altos Estudios, Antonio Caso; el director de la revista *El Maestro*, Agustín Loera y Chávez; el director de los Talleres Gráficos, Ezequiel Salcedo; y por los diputados Pedro de Alba, Jesús B. González y Francisco Ramírez Luque, además de varios artistas y poetas.

Vasconcelos comprendió que era inútil elaborar en abstracto, y sin informar al respecto a la población, vastos "planes" de reforma, contradictorios los unos respecto de los otros, y con respecto a la propia realidad nacional, tal y como lo demostró la reforma que municipalizó los servicios educativos. Las reformas se hacían estériles, dispersas y parciales, si no respondían a un sistema global, coherente y sencillo.

En el fondo, lo que Vasconcelos afirmaba en sus giras, era la necesidad de generar una opinión pública favorable a la creación de la SEP, porque era precisamente ahí, donde se encontraría el verdadero éxito del proyecto, y no en lo acabado del diseño administrativo o en la perfección técnica de la política pública. La misión de la Secretaría fue hacer una gran campaña de convencimiento de la población sobre el interés, social y económico, que debe tener por cultivarse a sí misma.

En junio de 1921 el Senado recibió la respuesta de 16 legislaturas estatales aprobando la reforma, con lo cual se cumplía el requisito de mayoría (establecido por el artículo 135 Constitucional) para llevar a cabo una reforma de la Constitución, el Senado aprobó por unanimidad de 41 votos la declaratoria de reforma.

Luego de la discusión de la iniciativa de reformas en la Cámara de Diputados, el 8 de julio de 1921 se publicó en el *Diario Oficial* el decreto por el cual se declaraban reformados el artículo 14 Transitorio y la Fracción XXVII del artículo 73 de la Constitución que permitían la creación de la Secretaría.

La reforma al artículo 14 Transitorio eliminaba de la redacción a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes como órgano que debía desaparecer, dejando así abierta la posibilidad de constituir nuevamente una Secretaría de Estado, con responsabilidades federales, en materia educativa. Por lo que respecta a la Fracción XXVII del Artículo 73, se ampliaban las facultades del Congreso para legislar sobre escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales y demás institutos concernientes a la educación general de la población. Además se agregaba:

“La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga u organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.”¹²

Vale decir que, paradójicamente, la ley de Vasconcelos para crear la Secretaría de Educación Pública Federal, nunca fue aprobada, pero en los hechos el diseño de la Secretaría y el trabajo realizado fue fiel a la estructura planteada por él. La Secretaría fue fundada por un decreto del 28 de septiembre de 1921 y de acuerdo con el texto que en él se asentaba, se añadió al diseño institucional original un Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena.

Finalmente, el presidente Álvaro Obregón firmó el decreto de creación de la Secretaría de Educación Pública el 28 de septiembre de 1921 y para el 10 de

¹² Elías Gutiérrez, Sergio y Rives, Roberto, *La Constitución Mexicana al final del siglo XX*, p. 294.

octubre siguiente, José Vasconcelos fue nombrado secretario de Educación Pública,¹³ quien tomo protesta dos días después.

Finalmente la federalización de la educación arribaba a México y con ella el orden necesario para la labor educativa, que permitiría uniformar una serie de herramientas y métodos pedagógicos para su aplicación general en toda la República. Pero lo más importante, era que la Secretaría de Educación Pública permitiría iniciar la auténtica educación nacional, la educación popular que fue postergada durante la dictadura porfirista. Aquí, Vasconcelos seguía añejas ideas de Sierra sobre la necesidad de expandir la educación a toda la población, popularizando la asistencia a las escuelas por parte de niños y adultos.

En su estructura, finalmente aprobada por las Cámaras, la Secretaría de Educación Pública quedó conformada de la siguiente manera:¹⁴

- Secretario del Despacho;
- Subsecretaría;
- Oficialía Mayor; y
- Jefes de Departamento.

Las labores de la Secretaría de Educación Pública se dividieron en tres Departamentos Técnicos, a saber:

- Departamento Escolar;
- Departamento de Bibliotecas;
- Departamento de Bellas Artes.

La Secretaría contaba además con dos Departamentos auxiliares, que son: el Departamento de Cultura Indígena, y el Departamento de la Campaña Contra el Analfabetismo. Existía además un Departamento de carácter general, el Departamento Administrativo.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Boletín de la Secretaría de Educación Pública*, Septiembre de 1922.

Con respecto al Departamento Escolar, dependían de éste las siguientes áreas:

- I. Las escuelas elementales de todo el país, sostenidas con fondos de la Federación o subsidios de ésta;
- II. Las escuelas primarias, rurales, elementales y secundarias de toda la República, sostenidas con fondos de la Federación o subsidios de ésta;
- III. La Dirección de Educación Primaria y Normal;
- IV. La Dirección de Enseñanza Técnica del Distrito Federal, con todas sus dependencias.
- V. Las escuelas industriales, comerciales o agrícolas de todo el país, que hayan sido creadas o estén patrocinadas por la SEP;
- VI. La Universidad Nacional de México y la Universidad del Sureste, ubicada en Mérida, Yucatán;
- VII. La dirección de Desayunos Escolares;
- VIII. La Sección de Higiene Escolar.

En el Departamento de Bibliotecas se agrupaban:

- I. Todas las bibliotecas de la República, creadas por la Secretaría de Educación Pública o patrocinadas por ella;
- II. La Biblioteca Nacional de México;
- III. El Departamento Editorial;
- IV. La Revista *El Maestro*;
- V. El Boletín del Ministerio;
- VI. Los Talleres Gráficos de la Nación.

Por su parte, de acuerdo con el Capítulo V del Reglamento de la Secretaría elaborado por José Vasconcelos, el Departamento de Bellas Artes era responsable de:

- I. La Academia Nacional de Bellas Artes;
- II. El Museo Nacional de Antropología , Historia y Etnología;
- III. El Conservatorio Nacional de Música;
- IV. Las academias e institutos de bellas artes que con recursos de la Federación o cantidades aportadas por ésta, se organicen en los Estados;
- V. Los conservatorios de música que se creen en los Estados con fondos o subsidios federales;
- VI. Los museos que se establezcan ya sea en el Distrito Federal o en los Estados, con fondos o subsidio federal;
- VII. La Inspección General de Monumentos Artísticos o Históricos;
- VIII. La Inspección de Monumentos Arqueológicos;
- IX. El fomento del teatro nacional;
- X. En general, el fomento de la educación artística del pueblo, por medio de conferencias, conciertos, representaciones teatrales, musicales o de cualquier otro género;
- XI. La propiedad literaria, dramática y artística;
- XII. La exposición de obras de arte y la propaganda cultural por medio del cinematógrafo y todos los medios similares y las representaciones y concursos teatrales, artísticos o culturales, en cualquier parte del país.

Del Departamento de Cultura Indígena dependerán:

- I. Los maestros misioneros de toda la República;
- II. Los Maestros Residentes;
- III. Las escuelas especiales de indios, cuando lleguen a establecerse.

En el Departamento de la Campaña contra el Analfabetismo encontramos las siguientes áreas:

- I. Los profesores honorarios de toda la República;
- II. Los centros escolares dedicados a la difusión de la enseñanza elemental y técnica en toda la República;
- III. Los profesores auxiliares residentes.

La diferencia más importante con respecto al diseño original planteado por Vasconcelos de la Secretaría¹⁵, es la creación del Departamento de Cultura Indígena. Como ya se ha mencionado antes, Vasconcelos consideraba que la educación dirigida a las comunidades indígenas no tenía porque estar separada del resto de la educación nacional. Los indígenas del país, tanto como el resto de los mexicanos, forman parte de una identidad que los agrupa y de una nacionalidad que los unifica. Además, como el nuevo secretario lo afirmaba, para que los indígenas del país salieran del atraso en que se encontraban, era necesario "castellanizar al indio".

Para Vasconcelos, el proceso educativo debía estar articulado en su interior y debía permanecer vinculado y alimentarse de la riqueza nacional. "Éste era un nacionalismo que integrase las herencias indígena e hispana, fundidas en un solo concepto que sirviese como identidad. Dicho nacionalismo, por extensión, era común a toda la América Latina."¹⁶

Una vez creada la Secretaría, armada en su estructura y con fuerza política y financiera, se debería hacerle frente, de manera mucho más decidida que desde la Universidad Nacional, a una situación de enormes atrasos y carencias educativas. Para ejemplificar esta situación, aparecen aquí un conjunto de datos

¹⁵ *Boletín de la Universidad*, Segundo semestre de 1920.

¹⁶ Malute, Alvaro, *La política educativa de José Vasconcelos*, p. 174, en: Solana, Fernando, *et. al.* (coords.), *Historia de la Educación Pública en México*, *Op cit.*

estadísticos sobre el estado de las escuelas primarias en el país en diciembre de 1921:

No. de escuelas: oficiales:

Públicas 9,547
Privadas 1,494
Total: 11,041

No. de alumnos en las escuelas:

Públicas 757,339
Privadas 110,701
Total: 868,040

No. de maestros en escuelas:

Públicas 18,992
Privadas 3,947
Total: 22,939

Inversión anual en sostenimiento a la educación:

En escuelas públicas: 21'910,874.37
En escuelas privadas: 2'985,547.26
Total: 24'896,421.63

Gasto por alumno al año: 28.68 pesos

Gasto por habitante al año: 1.74 pesos

Total de población: 14'313,093 habitantes

Porcentaje de población en edad escolar que asiste a las escuelas: 6.06

Para enfrentar la problemática educativa, José Vasconcelos anuncia el 27 de octubre de 1921, que el presupuesto de la SEP para el año siguiente será de sesenta millones de pesos. Dicho presupuesto fue votado y aprobado unánimemente el 28 de diciembre de 1921 por la Cámara de diputados.¹⁷

Finalmente, todo estaba dispuesto para comenzar la gran labor educativa de la Revolución. El proceso de "regeneración" nacional podía dar comienzo ahora

¹⁷ *Boletín de la Universidad*, Segundo Semestre de 1920.

que todas las piezas estaban puestas en su sitio; y lo que era más importante, Vasconcelos contaba con la confianza y la solidez política de un gobierno que estabilizó a los caudillos del país, ahora el Estado podría emprender la reconstrucción nacional a partir de la educación, tal y como Vasconcelos lo apreciaba desde años atrás:

“Precisa en cada nación un organismo central y provisto de fondos para que exista la posibilidad de una noción 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 Ministerio de Educación es o no deseable; no existe, hoy por 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.”¹⁸

Campaña contra el Analfabetismo

Por su importancia para el desarrollo posterior de la Secretaría de Educación Pública, es importante detenernos por un momento en lo que fue la Campaña contra el Analfabetismo. Este esfuerzo de alfabetización represento la oportunidad de someter a consideración las ideas educativas, pedagógicas y de organización administrativa que venían permeando en distintos niveles de la sociedad para constituir una Secretaría de Estado encargada del ramo.

Entre 1920 y 1924, la Campaña contra el Analfabetismo seguirá sucesivamente dos orientaciones complementarias: en un primer momento, la campaña depende sobre todo de voluntarios y de la iniciativa privada; será una

¹⁸ Vasconcelos, José, *“De Robinson a Odiseo (Pedagogía estructuralista)”*, en: **Obras Completas**, Colección Laurel, Libreros Mexicanos Unidos, Volumen II, México:1958, pp. 1495-1720.

campaña más extensiva que intensiva y sus medios serán limitados; su desarrollo es algo desordenado y los resultados parecen ser efímeros y engañosos. El objetivo de esta primera fase era “penetrar en los medios miserables de las grandes ciudades y en ciertas regiones particularmente aisladas y olvidadas.”¹⁹

La segunda etapa de la campaña consistirá en una suerte de reordenamiento de los trabajos en términos administrativos, de costos y de aspectos técnicos. De esta manera, se da una especie de resurrección de la escuela rudimentaria y una reafirmación del papel primordial que tienen en ese campo los maestros ambulantes, que ya venían funcionando con las escuelas rudimentarias. Además, en esta segunda fase, la campaña se enfocó más en algunas zonas rurales del país.

Con el paso del tiempo, Vasconcelos y sus colaboradores se dan cuenta de que “la alfabetización no es en sí misma un fin, y que forma parte de un proyecto más vasto de intervención socioeconómica; de que existe lo que luego se llamaría ‘analfabetismo recurrente’, como resultado de la ausencia de una acción de postalfabetización coherente y constante”²⁰, y de que una campaña con estas características requería de personal numeroso y de importantes medios materiales, lo cual la hacía inevitablemente costosa.

Como resultado de la expedición de las circulares a que nos referimos en el apartado anterior, donde se solicitaba la participación de la sociedad en la Campaña contra el analfabetismo, se instituye en la Universidad un registro en el que podían inscribirse quienes cumplieran con las condiciones requeridas y desearan “consagrarse a la enseñanza de la lectura y la escritura, voluntaria y gratuitamente”. Al inscribirse, cada voluntario recibía un diploma en el que la Universidad lo acreditaba como “profesor honorario”.²¹

¹⁹ Fell, Claude, José Vasconcelos. *Los años del águila (1920-1925)*, UNAM, México: 1989, p. 25.

²⁰ *Ibid.* p. 26.

²¹ *Ibid.* p.28.

Las múltiples carencias, la enorme afluencia de voluntarios y profesores honorarios que se generó en los inicios de la Campaña, y el reconocimiento de una realidad que nadie podía resolver sino el Estado y las instituciones de gobierno, le confirmaron a Vasconcelos la necesidad de satisfacer las necesidades educativas del país a partir de un diseño institucional federal.

Además, de aquí surgen ideas fundamentales de carácter no sólo educativo sino social, que le llevarán al futuro Secretario de Educación, a impulsar acciones concretas, una de ellas será la expansión de los comedores escolares gratuitos, administrados por la SEP.

Cuatro meses después del inicio de la Campaña contra el Analfabetismo, una circular de Vasconcelos, del 11 de noviembre de 1920, informa que mil quinientos profesores honorarios se inscribieron en todo el país.²²

No obstante la enorme respuesta social que generó la Campaña contra el Analfabetismo, surgieron problemas para su desenvolvimiento. Algunos de los problemas más importantes, además de la falta de implementos y recursos pedagógicos materiales, así como de los costos propios de la campaña, existían obstáculos para inculcar a los alumnos y miembros de las comunidades, una consciencia sobre la importancia de la educación como mecanismo de superación de sus condiciones sociales de vida.

Al terminar el año de 1921, hay 732 profesores honorarios en el Distrito Federal y 750 en los estados. Vasconcelos, cada vez más ocupado en el trabajo de instauración de la SEP a nivel federal, dedica menos tiempo a la Campaña de Alfabetización, cuya dirección asume en 1921 Abraham Arellano.²³

Para Vasconcelos, la Campaña contra el Analfabetismo no debía ni podía existir sino temporalmente, por ello, a partir de 1922, la Campaña quedaría estructurada en dos ámbitos: por una lado, la intervención del Estado a través de

²² *Ibid.* p. 35.

²³ *Ibid.* p. 39.

los maestros ambulantes, de las misiones culturales y de la creación de centros de alfabetización; y por el otro, el apoyo y colaboración de los particulares.²⁴

Los centros de alfabetización constituidos por el Estado, tenían por misión impartir educación primaria formal. La intención era que en la medida en que su trabajo se desarrollara pudieran evolucionar hacia centros de educación popular, como las Casas del Pueblo.

A los centros de alfabetización se les llamó "Centros de Educación y de Cultura Social". Estos centros tenían dos objetivos: "establecer una red escolar embrionaria en zonas de alta densidad de población y casi totalmente carentes de infraestructura educativa y cultural; y en segundo lugar, hacían en cierta medida el papel de centros de experimentación para la investigación sobre métodos pedagógicos."²⁵

Curiosamente, el principal problema con el que se enfrentaron los profesores fue la falta de motivación y el poco interés de los analfabetos por asistir a los centros.²⁶

La Campaña, que en un principio dependía completamente del voluntariado, más tarde se incorporó como un programa de gobierno permanente, pero en el momento exacto en que las estructuras de que se la había dotado comenzaba a ser funcionales, se encontró totalmente desprovista de medios financieros y se vio obligada a suspender sus actividades.

Otro de los problemas también fue que desde los primeros tiempos de su funcionamiento, no se estableció ninguna coordinación entre la alfabetización y la adquisición de una formación profesional necesaria para la integración social de los alfabetizados. No bastaba con llevarles instrumentos culturales. El nivel de

²⁴ *Ibid.* p. 42.

Cfr. con el apartado correspondiente a la Casa del Pueblo, en las páginas 101 a la 111 de este trabajo.

²⁵ *Ibid.* p. 43.

²⁶ *Ibid.*

atraso y marginación ocasionaba un analfabetismo recurrente que hacía inútil la labor educativa, por lo que era necesario vincular a los alfabetizados con la "civilización".

En 1924, a raíz de la rebelión delahuertista y la sucesión presidencial, se redujo sensiblemente el presupuesto, lo que afectó seriamente el desempeño de la SEP. De hecho, el Departamento de la Campaña contra el Analfabetismo desaparece como organismo autónomo y se integra al Departamento Escolar, del cual formará parte en adelante.²⁷

En su primer informe de gobierno, Obregón reporta la alfabetización de 52,000 personas en todo el país y la existencia de 334 centros de alfabetización. De 1922 a 1923, el número de alumnos en los centros de alfabetización había pasado de 5,542 a 7,131. El presidente señalaba también que los principales centros se encontraban en donde se ubicaban los centros de población mayoritariamente indígenas.²⁸

A pesar de los avances en materia de alfabetización, el escaso nivel de desarrollo del área refleja una circunstancia que habría de expresarse en toda la labor educativa de Vasconcelos. El impulso y entusiasmo puestos en el trabajo, las campañas y las tareas educativas no serían suficientes para revertir los grandes rezagos. Era preciso agregarle a la imaginación y el desborde de energía social, un modelo de desarrollo estructurado, apoyo político, claridad en las metas institucionales y técnicas efectivas para el reto que se enfrentaba.

El maestro y el libro: pilares de la educación popular

Dos de los ejes educativos más importantes en la labor de la Secretaría de Educación Pública, durante los años que van de 1921 a 1924, serán el magisterio y la producción editorial. Los maestros se clasificaran en función del programa de

²⁷ *Ibid.* p. 45.

²⁸ *Ibid.* p. 46.

gobierno al que estuvieran incorporados: Escuela Rural, Misiones, Casa del Pueblo, etcétera. Por su parte, la producción de libros estará encaminada a apoyar al maestro y construir la mentalidad de la nación mexicana, lo cual será posible en gran medida gracias a que el presidente Obregón, por solicitud del Secretario de Educación, determinó trasladar los Talleres Gráficos de la Nación a la Secretaría.

El maestro y el libro estarán enlazados a una idea de la educación que debe ser expansiva, accesible para todos, incluso para los que la desconocen o no desean incorporarse a ella. Una educación popular, será para Vasconcelos un concepto mucho más amplio de lo que comúnmente nos remite a la escuela. Para él, la educación tiene que ver con un sistema de integración cultural de los no alfabetizados y capacitar a las personas para incrementar sus capacidades productivas e intelectuales.

El entonces Secretario de Educación Pública sostiene que la cultura es un fruto natural del desarrollo económico, con lo cual se contraponen a la idea porfirista de la educación que separa el crecimiento económico de la difusión cultural.

El diseño de política educativa de Vasconcelos se inspira en la labor que venía realizando Lunacharsky en Rusia en los últimos años, luego de la Revolución Rusa en 1917. Ahí, las condiciones sociales y políticas eran semejantes a las de México: "una estructura federal mal adaptada y reacia a cualquier acción concertada a escala nacional; un analfabetismo que afectaba a más del 80 por ciento de la población, en particular en el campo; una pedagogía aún en pañales y con frecuencia inspirada en métodos extranjeros; una vida cultural elitista, aislada y embrionaria."²⁹

La propuesta educativa soviética, la cual conoció Vasconcelos durante sus viajes en el exilio a finales de la década de los años 10, le proporcionaron soluciones prácticas, respuestas momentáneas y puntuales a problemas "técnicos" que amenazaban con obstaculizar su acción global: campaña contra el

²⁹ Fell, Claude, *Op. cit.*, p.22.

analfabetismo, multiplicación de las bibliotecas, publicación de textos clásicos, instauración de una pedagogía activa, etcétera. "A través del ejemplo soviético [Vasconcelos] comprendió la necesidad de elaborar un sistema estructurado que abarcara las actividades educativas y culturales."³⁰

Además, dado el estado ruinoso en el que se encontraba la educación nacional mexicana en 1920, Vasconcelos también se manifiesta "partidario de un cierto dirigismo e incluso de un cierto estatismo al abordar los problemas acuciantes del México postrevolucionario."³¹

En este diseño de política, el papel del maestro era fundamental, constituía no sólo un persona que transmitía conocimientos, sino un auténtico forjador de personalidades. En la idea de quienes contribuyeron al desarrollo de la educación en estos años, pero sobre todo para Vasconcelos, "el proceso educativo era una estética que culminaba en la formación equilibrada del ciudadano, por lo cual el maestro debía ser un artista."³²

Artistas y profetas, la mayor parte de los maestros son vistos por la sociedad de entonces con simpatía y admiración, debido al importante papel que desempeñaron en el proceso revolucionario. De hecho, muchos maestros, como resultado de su participación activa en el movimiento, llegaron a alcanzar el grado de generales, gobernadores e incluso algunos fueron ministros.

Consciente de su importancia, y de la entrega cotidiana a su trabajo, la Secretaría, a partir de la experiencia con los profesores honorarios en la Campaña contra el Analfabetismo, establece una relación con los maestros sustentada en un principio fundamental: la laicidad de la educación. Además, con el fin de apoyar la labor educativa de los maestros, Vasconcelos crea en abril de 1921, por iniciativa del presidente Obregón, la revista *El Maestro*, con un tiraje de 60 000 ejemplares y

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Matute, Alvaro, *Op cit.* p. 175.

distribuida gratuitamente.³³ Esta revista, documento representativo de la visión educativa del momento, constituirá un espacio privilegiado para la discusión de los contenidos académicos, instrumentos y teorías pedagógicas y en general, sobre los problemas nacionales del momento.

Desde un inicio, Vasconcelos establece el papel y los límites de la acción social del magisterio: “es a través de su saber y de la divulgación de conocimientos esencialmente prácticos y directamente aplicables, como los maestros y maestras habrán de desempeñar el papel capital de motores del progreso y de la ‘regeneración’ nacional que les corresponde, y no mediante su afiliación a un Partido o un programa político determinado.”, y agrega, “los maestros han de ser en cierto sentido, el modelo para los intelectuales mexicanos, el vínculo entre la *intelligentsia* y el pueblo y la correa de transmisión entre el gobierno y la nación.”³⁴ Por ello, la profesión de maestro debe estar sustentada no sólo en un conjunto de conocimientos y habilidades pedagógicas específicas, sino sobre todo en una ética del compromiso y del saber. Los maestros debían asumir la consciencia de una suerte de regeneración de la sociedad: la reconstrucción del espacio público como misión.

Vasconcelos antepone así a la técnica pedagógica, una mística apostólica como verdadera raíz del trabajo magisterial. Para él, la eficacia de la acción social y de la autoridad espiritual de los maestros dependerá más de sus cualidades morales y humanas que de la habilidad para aplicar una pedagogía, por más “práctica” y bien intencionada que sea. Enseñar es, antes que nada, transmitir con toda sinceridad, con abnegación, *todo lo que uno sabe*.³⁵

El papel de los maestros en la alfabetización y la educación elemental, a lo largo y ancho del país fue fundamental, particularmente por la inaccesibilidad de muchos de las comunidades a las que llegó la SEP en esos años. Para estos dos rubros, alfabetización y comunidades marginadas, Vasconcelos optó por los

³³ Fell, Claude, *Op cit.* p. 116.

³⁴ *Ibid.* pp. 116-117.

³⁵ *Ibid.* p. 120.

maestros ambulantes, debido, en gran medida, a las difíciles condiciones de acceso, pero sobre todo a la falta de fondos y de personal.

Los maestros ambulantes, se establecían durante seis u ocho meses en una zona determinada, en donde llevaban a cabo una suerte de "proselitismo educativo". Los maestros en general, pero sobre todo los ambulantes, permitieron establecer y fortalecer las relaciones de la SEP con las localidades para el desarrollo educativo comunitario y en general de buena parte del país. En uno de los Boletines de la Secretaría se explica dicho vínculo: "por lo general, el pueblo proporciona el edificio destinado a la escuela y se compromete a asumir la responsabilidad financiera de cubrir las necesidades materiales de la institución; el gobierno federal designa y paga al maestro, lo que garantiza a éste estabilidad en sus ingresos, le permite escapar a las presiones locales y ahorra a la SEP el gasto de construir una escuela."³⁶

De esta manera, los maestros se convirtieron en el enlace necesario para la transmisión de conocimientos, de una nueva moral social, pero también de una relación relativamente institucional entre la capital y los estados.

En materia de capacitación a los maestros y de construcción de una nueva pedagogía, la Secretaría lleva a cabo dos medidas: la creación de los cursos de invierno y las misiones culturales. Ambas se encontraban ubicadas en el contexto de la reforma de los programas de estudio para maestros y el funcionamiento de las escuelas normales; tanto los cursos como las misiones comenzaron a ponerse en marcha a partir del año escolar de 1922-1923.

Los primeros cursos de invierno, con la cooperación de la Escuela de Altos Estudios de la Universidad Nacional de México, se desarrollan del 1º de diciembre de 1922 al 20 de enero de 1923: "los cursos funcionaban como centro de información, donde los participantes podían documentarse sobre los métodos

³⁶ *Ibid.* pp. 119-120.

pedagógicos más modernos y aprender algunas técnicas agrícolas simples, que luego divulgarían al volver a su región de origen.³⁷

Los cursos de invierno perseguían un doble objetivo: a largo plazo, generar una suerte de consenso sobre los criterios pedagógicos sobre los cuales se sustentara la educación nacional mexicana; y a corto plazo, consolidar la unidad de los distintos miembros del cuerpo docente, que podrían, una vez terminados los cursos, seguir en contacto permanente con la Secretaría y sus labores. Con ello, dejarían de considerarse aislados del resto de la nación, como en alguna ocasión lo habían manifestado a Vasconcelos.

Sin embargo, a pesar de la importancia de los cursos de invierno y de su potencial, éstos no pudieron repetirse al año siguiente, debido a los recortes presupuestales de 1923 y 1924, así como por el desarrollo de operaciones militares en varios estados del país, todo ello resultado de la rebelión delahuertista.

Como lo mencionamos arriba, la segunda tarea directamente vinculada con el desarrollo y capacitación de los maestros, fueron las misiones culturales. Éstas surgen como consecuencia del reconocimiento de que la labor educativa, para ser verdaderamente universal, extensiva y con profesores mejor preparados, debería plantearse un diseño propio y fiel a las condiciones sociales y educativas del país.

Las misiones fueron propuestas por el diputado José Gálvez en septiembre de 1923. De acuerdo con la propuesta del diputado Gálvez, la "escuela de cultura indígena", como se les llamó en un inicio a las misiones, deberían "enseñar a hablar y escribir el castellano, conocer la región, saber explotar los recursos locales. El maestro misionero debe inspirarse en los misioneros franciscanos que cristianizaron a los indios, y su acción debe reposar sobre los tres pilares del amor, la actividad y la inteligencia."³⁸

³⁷ *Ibid.* pp. 144-145.

³⁸ *Ibid.* p. 256.

La primera misión se instaló en octubre de 1923 en Zacualtipán, en el estado de Hidalgo. En esta misión participaron 147 maestros, 115 alumnos de escuelas y 200 "oyentes libres". La segunda misión se organiza para atender las necesidades educativas de la ciudad de Cuernavaca, en el estado de Morelos. Posteriormente, a principios de 1924, tuvieron lugar varias misiones en las ciudades de Puebla, Iguala, Colima, Mazatlán, Hermosillo, Monterrey, Pachuca y San Luis Potosí. Por lo general, las misiones se organizaban en los periodos vacacionales de los maestros rurales.

Las misiones comenzaron a desarrollarse durante el período de Vasconcelos, pero el cenit de su actividad no se alcanzaría sino durante el gobierno de Calles, quien las impulso de manera decidida. Fue a partir de 1925 cuando, bajo el impulso del nuevo secretario de Educación Pública, J. Manuel Puig Casauranc, las misiones culturales asumieron objetivos más ambiciosos que los de los cursos de invierno, dirigidos exclusivamente a los maestros.³⁹

A diferencia de los cursos de invierno, las misiones culturales, no sólo pretendían capacitar a los maestros, sino también atender a la población rural y realizar "una acción de propaganda cultural, tecnológica y sanitaria." El objetivo de las misiones, que por lo general tenían una duración de tres semanas, consistía en formar maestros capaces de adaptarse al medio rural y aprovechar sus condiciones específicas para impulsar el desarrollo cultural y educativo de las comunidades; el propósito era construir, desde la base, una cultura nacional, a partir de criterios y principios determinados por la propia Secretaría, e incorporar también las costumbres y tradiciones de la localidad. Al mismo tiempo, se pensaba que las misiones permitirían la fusión lingüística y social de las comunidades indígenas del país.

Es evidente que por sus características y propósitos, los resultados de las misiones culturales difícilmente pueden ser evaluados hacia finales de la gestión de Vasconcelos. Éstos tendrían que ser evaluados en una perspectiva de más largo plazo.

³⁹ *Ibid.*, pp.147-149.

La dignificación de los maestros y su ubicación en el primer lugar de los trabajos culturales, artísticos y educativos del país fue una labor que en mucho contribuyó al posterior desarrollo del magisterio en el país, como uno de los gremios más sólidos y amplios no sólo de México, sino de América Latina.

Es indudable que ni los cursos de invierno, ni la Campaña contra el Analfabetismo, ni las misiones culturales hubieran sido posibles si no existieran los instrumentos y herramientas básicas del aprendizaje: los libros. Para apoyar su obra creativa y productiva a nivel nacional, Vasconcelos consiguió que el presidente Obregón permitiera que los Talleres Gráficos de la Nación quedaran bajo la administración y responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública. Con esta medida, la Secretaría inició una amplia producción editorial y el establecimiento y dotación amplia de libros a las bibliotecas.⁴⁰

Durante el primer año de gestión de José Vasconcelos, comenzaron a trabajar 198 bibliotecas, divididas en 64 municipales, 80 obreras y 54 escolares; todas ellas agrupaban una dotación total de 20 000 libros. Dos años más tarde, el número de bibliotecas ascendió a 671, incluyendo 21 ambulantes y una circulante. A las nuevas bibliotecas se les dotó de 65 000 volúmenes que, sumados a los cien mil repartidos entre 1921 y 1922, demostraba con elocuencia el interés oficial por incrementar la lectura entre la población del país.⁴¹

Dentro del cúmulo de establecimientos bibliotecarios que se establecieron durante la gestión de Vasconcelos al frente de la Secretaría, se crearon dos bibliotecas de gran importancia, que vale la pena mencionar: la Iberoamericana, especializada en obras relativas a la cultura, historia y realidad de Latinoamérica, alojada a un costado de la Secretaría; y la Biblioteca Cervantes, dedicada fundamentalmente a la literatura.

⁴⁰ *Ibid.* p. 178.

⁴¹ *Ibid.*

Uno de los planes más ambiciosos del Secretario de Educación Pública era publicar cien obras fundamentales de la cultura universal, y al mismo tiempo, una serie de libros de índole técnica que sirviesen como auxiliares para los maestros y como recurso para el aprendizaje de manera autodidacta.

Bajo este plan se publicaron obras clásicas como *La Ilíada*, *La Odisea*, los *Diálogos* de Platón, literatura hindú, textos del budismo, *Fausto* de Goethe, la *Divina Comedia*; además de libros como *Historia de la antigüedad*, de Justo Sierra y los *Principios críticos sobre el virreinato*, de Agustín Rivera y San Román. Es importante mencionar que cada libro incluía un estudio introductorio y, en ocasiones, un glosario de términos para facilitar al maestro, alumno y/o autodidacta acercarse de una manera más sencilla a la literatura clásica universal.⁴²

La labor editorial se completó con la publicación de algunas revistas, como *El Maestro*, que consistía en una diversidad de textos sobre educación, pedagogía y varios temas de carácter político, social y económico. Gran parte del éxito de esta publicación se debió a que fue dirigida por Gabriela Mistral, escritora e intelectual chilena, quién imprimió a esta revista una gran fuerza de difusión cultural general y no sólo para el magisterio. Además se publicaron una serie de colecciones de lecturas, tales como *Lecturas clásicas para mujeres* y *Lecturas clásicas para niños*.

La escuela rural y la Casa del Pueblo

En el proyecto de Secretaría que presentó Vasconcelos en octubre de 1920, se establece que el nuevo ministerio habrá de crear "escuelas especiales de indios en todas las regiones pobladas por indígenas y en las cuales se enseñará el

⁴² Matute, Álvaro, *Op. cit.* p. 178.

castellano con rudimentos de higiene y economía, lecciones de cultivo y de aplicación de máquinas a la agricultura."⁴³

Por sus características fundamentales, inspiración programática y población objetivo, las escuelas especiales de indios, como las llamaba Vasconcelos, constituían en gran medida una continuación de las escuelas rudimentarias creadas el 18 de junio de 1911.

A pesar de la existencia de escuelas especiales, y al igual que lo que sucedía con la Campaña contra el Analfabetismo, Vasconcelos y su grupo de colaboradores las concebían como una labor temporal, mientras se inducía a que las comunidades indígenas se incorporaran de lleno a la estructura educativa nacional.

De cualquier manera, se reconocía que la única manera de sacar al indígena de su condición marginal y de extrema pobreza y desigualdad, era integrándose a la dinámica nacional, a través de "una sola y misma escuela abierta a todos, sin distinción de raza ni de color de piel". Para Vasconcelos, ésta era una suerte de nueva evangelización: "castellanizar al indio" para construir una nación renovada y una sociedad regenerada.⁴⁴

Vasconcelos tenía muy claro su propósito en la materia y lo que la Secretaría debería hacer al respecto: "existe un problema general, el de la repartición desigual de los conocimientos en función de la situación económica y social de unos y otros. Abolir tales disparidades, poner fin a tal injusticia: es ése el objetivo prioritario que la SEP se ha fijado."⁴⁵

La Secretaría, pretende contribuir a resolver el problema del atraso de las comunidades indígenas a través de la escolarización. Pero para ser efectiva, este tipo de educación deberá sustentarse (lo cual sucederá por primera vez) en el

⁴³ "Proyecto de Ley para la creación de una Secretaría de Educación Pública Federal", presentado por José Vasconcelos, *Boletín de la Universidad*, 1920.

⁴⁴ Fell, Claude, *Op. cit.* p. 206.

⁴⁵ *Ibid.*

reconocimiento de las características propias de las comunidades indígenas, es decir, lo que ahora llamaríamos usos y costumbres, pero con la intención de integrarlos al todo nacional.

Esta será precisamente la gran novedad del movimiento indigenista que se desarrolla a partir de los años 1918-1920: el trabajo de campo como un intento por comprender, desde dentro, la vida de las sociedades indígenas, evitando así construcciones puramente especulativas. Antes de hablar de la integración de los indígenas a la nación, será preciso estudiar, analizar, conocer, censar las formas de vida de esas comunidades.⁴⁶

Es necesario mencionar que para la realización de esta serie de estudios de campo sobre las comunidades indígenas, la Dirección de Antropología, dirigida entonces por Manuel Gamio, habrá de aportar conocimientos y herramientas analíticas fundamentales, para reconocer y confirmar que la población mexicana constituye un mosaico de comunidades regionales mal conocidas y desarrolladas de manera desigual y dispar.

La educación rural esta íntimamente ligada con la educación indígena. Aunque Vasconcelos se oponía a la constitución de un Departamento independiente, encargado exclusivo de la educación indígena, sí reconocía que en un primer momento era necesaria la creación de escuelas especiales para estas comunidades. Conforme el gobierno, la sociedad y el propio Vasconcelos se fueron acercando más a la realidad educativa del país, sobre todo la rural y dentro de ella la indígena, fue necesario reconocer que habría de tratársele de manera diferente.

Fue así que, en la sesión del 27 de diciembre de 1921, durante la cual se debatió el presupuesto de la SEP para 1922, numerosos diputados insistieron en la necesidad de desarrollar la educación del pueblo y particularmente multiplicar las escuelas rurales en cada estado. Luego de varios debates y discusiones, el 4 de enero de 1922, los diputados José Siurob y Juan B. Salazar, proponen la

⁴⁶ *Ibid.* p. 208.

creación de un “Departamento de Educación y Cultura Indígena”, propuesta que es aceptada por unanimidad de los miembros de la Cámara.⁴⁷

Al paso del tiempo, Vasconcelos, reticente inicial a la creación de dicho Departamento, realiza en abril de 1923 una gira por el estado de Puebla, en donde reconoce la gravedad y especificidad del problema indígena. Derivado de esta experiencia, publica un Programa de Redención Indígena; a través de este programa, la Secretaría de Educación Pública debería:

1. Proporcionar a los indios tierras que puedan cultivar y donde puedan vivir.
2. Hacer salubre el medio físico en que vivan.
3. Ponerlos en contacto con los centros urbanos mediante la construcción de caminos.
4. Proteger su trabajo mediante leyes especiales.
5. Mejorar sus productos agrícolas e industriales, inculcándoles técnicas más modernas.
6. Proporcionar gratuitamente a las comunidades indígenas aperos, semillas, plantas y ganado.
7. Civilizarlas [a las comunidades indígenas] por medio de instituciones educativas apropiadas.
8. Facilitar su integración jurídica estableciendo registros civiles.
9. Crear en la comunidad centros recreativos, artísticos y de acción humanitaria.
10. Darles como divisas: tierra, escuela, acción cívica y cultura.⁴⁸

El proceso de creación del Departamento de Cultura Indígena sigue el mismo proceso que en el caso de la mayor parte de las reformas emprendidas en la Secretaría, e incluso semejante al seguido para la creación de los otros departamentos. El proceso es el siguiente: se publica un documento de cumplimiento obligatorio para el Distrito Federal, y luego de un tiempo de estar funcionando, una vez que se encuentra bien estructurado y trabajando, se le da

⁴⁷ *Ibid.* pp. 209-217.

⁴⁸ Este será el programa que servirá de base para la instalación del Departamento de Cultura Indígena. *Ibid.* p. 219.

alcance y jurisdicción nacionales. Los diez puntos arriba descritos, formaron parte del documento base que sirvió para la creación del Departamento, el cual se encontraba por cierto, estrechamente vinculado a las escuelas rurales.

El Departamento de Cultura Indígena define sus líneas de acción de la siguiente manera: desanalfabetizar las razas indígenas de la República, enseñarles el castellano e inculcarles rudimentos de la instrucción primaria, así como proveer a la conservación, desarrollo y perfeccionamiento de sus industrias nativas, especialmente la agrícola.

El Departamento estará dividido en tres servicios: los maestros misioneros, los profesores residentes y el área de estadística y archivo, la cual también define las grandes orientaciones de la política del área.⁴⁹

La escuela rural y la indígena se habrán de convertir en poco tiempo en sinónimos, por lo que se determina la fusión de las dos áreas de la Secretaría. Sin embargo, aunque administrativamente la medida era funcional, "la acción del departamento se vio seriamente limitada por tales caminos, ya que equivalía admitir que el indígena sólo podía ser campesino, y que su esfera de integración posible excluía *a priori* otras actividades en los sectores administrativo, comercial, artesanal, y otros."⁵⁰

Como producto de esta fusión, los maestros ambulantes, encargados principalmente de las labores de alfabetización, y los maestros misioneros, se incorporan en un mismo cuerpo docente, integrado tanto para fines pedagógicos, como de actividad regional. Es por ello, que Vasconcelos ve la necesidad de definir un estatuto que los regule de manera conjunta. Según se establece en los documentos que dan origen a las misiones culturales, "la misión consiste en reclutar y formar jóvenes elementos capaces de impartir a sus conciudadanos rudimentos de enseñanza primaria. El período de formación de esos educadores

⁴⁹ "Reglamento del Departamento de Educación y Cultura Indígena", *Boletín de la SEP*, 1, 2, 1992, p. 68-70.

⁵⁰ *Ibid.* p. 219.

locales será de tres meses... el maestro creará a su alrededor una especie de comunidad escolar..."⁵¹

Por su parte, los maestros ambulantes se organizaban en grupos que estaban bajo la vigilancia y autoridad de un delegado de la SEP en cada estado del país. Así, "pedagogos, investigadores, informadores, coordinadores, conferencistas, alfabetizadores, los maestros ambulantes [en las escuelas rurales] son los predecesores directos de los maestros misioneros."⁵²

Luego de la fusión de los maestros ambulantes con los misioneros, será el título de éstos últimos el que permanezca. De acuerdo con la circular del 10 de junio de 1922, la labor principal de los misioneros será "enseñar, sin distinción de sexos ni edades, conducir por buen camino lo mismo al indígena que al que no lo es, representarlos en todas partes, moralizarlos, ayudarlos, principalmente en sus mayores desgracias."⁵³ Los maestros misioneros, según Vasconcelos, deberán "revivir el espíritu apostólico que animaba a los primeros misioneros españoles". Su papel esencial será "comunicarse con los indios."⁵⁴

Durante todo su funcionamiento, el principal problema que habrá de enfrentar el Departamento será la falta de maestros y en general de personal capacitado y disponible para la labor educativa. Sin embargo, su herencia como estudio e incorporación de las comunidades indígenas a la sociedad mexicana, a partir del análisis serio de sus condiciones y formas de vida, habrá de sentar un precedente importante en el desarrollo subsecuente de políticas educativas y sociales encaminadas a estas regiones del país.

A la par del desarrollo de las actividades del Departamento de Educación y Cultura Indígena, y de la escuela rural, se desarrolló una idea que vinculó la educación con el desarrollo integral de las comunidades, y fructificó en la creación

⁵¹ "Reglamento a que se sujetarán los maestros ambulantes", *Boletín de la Universidad*, III, 7, diciembre de 1921, p. 45-48.

⁵² Fell, Claude, *Op cit.* p. 221.

⁵³ "Informe del Departamento de Cultura Indígena", *Boletín de la SEP*, I, 2, septiembre de 1922, p. 260-261.

⁵⁴ *Op cit.* p. 223.

de las "Casas del pueblo". Éstas surgen como resultado del reconocimiento de que "toda política educativa en pro de los indios será estéril mientras no vaya respaldada por una política económica cuya principal orientación sea la *distribución de la tierra* entre los indios".⁵⁵

El Jefe del Departamento de Cultura Indígena, Enrique Corona, argumentaba en 1923 que además de la liberalización intelectual y moral a través de la educación, las casas del pueblo permitirían la emancipación económica de los indígenas. El propósito no podía ser más romántico: construir, en un contexto de desarrollo económico capitalista, un falansterio para alcanzar la utopía anhelada.

Por estas razones, la Casa del Pueblo estaba pensada para convertirse en un espacio en el que se aplicara y divulgara una suerte de "cooperativismo agrícola sistemático." Al vincular la política educativa, amplia en su concepción ya que unía la educación con la salud y la nutrición (escuelas, instrucciones sobre higiene y comedores escolares), con una política de desarrollo económico comunitario, se integraba lo que podríamos identificar como la primera política auténticamente regional y social comprensiva. La Casa del Pueblo bien puede ser vista como el antecedente directo de una política social integral, que une en un solo programa la educación, la salud, la nutrición y la producción económica para el autoconsumo.

Nuevamente, a propósito del debate legislativo sobre el presupuesto de la Secretaría de Educación para el año de 1923, el cual se llevó a cabo en diciembre del año anterior, muchos legisladores protestaron por considerar insuficiente el presupuesto vigente (de 12000 pesos), aprobado para crear cuatro "centros culturales indígenas", que se tenía programado establecer en distintos estados de la República, donde la existencia de comunidades indígenas era significativa. Estos centros culturales estaban diseñados sobre la base de otros centros

⁵⁵ Fell, Claude, *Op. cit.* p. 238.

educativos dirigidos a obreros que laboraban en algunas ciudades del país, estructurados dentro del marco de la Campaña de Alfabetización.⁵⁶

La construcción de estos centros culturales indígenas, fue el inicio de la creación de la Casa del Pueblo, que fue oficialmente constituida en abril de 1923, con la publicación de sus estatutos. La Casa del Pueblo, habrá de vincular los rasgos esenciales de la escuela rural y la indígena. Sus propósitos estaban circunscritos a cinco ámbitos:

- *De carácter social.*- La intención era poner la escuela al servicio de la comunidad, y a la comunidad a la atención de la escuela; generar un sentido de pertenencia en la comunidad sobre la escuela, y que ésta se convirtiera en un lugar de reunión y convivencia comunitaria, “donde se pueda aprender y practicar la solidaridad y la fraternidad, sin distinción de clases sociales, de credo político o de convicciones religiosas.” Por su diseño, la Casa del Pueblo, tendía a ser un sustituto de la Iglesia como espacio de pertenencia colectiva, construcción comunitaria y generadora de un sentido social y aglutinante.
- *De carácter económico.*- Alentar el desarrollo de la producción, sin que esta degenera en explotación. La productividad de las comunidades debería estar estrechamente relacionada con las industrias locales tradicionales.
- *De carácter moral.*- Formar hombres libres y emprendedores, “animados por un ideal”, autónomos y responsables con su propio desarrollo y el de la sociedad en su conjunto.
- *De carácter intelectual.*- La educación impartida deberá privilegiar la profundidad e intensidad de los conocimientos, en lugar de su extensión y excesiva carga de información. Con ello se podría lograr que “cada conocimiento adquirido deje una huella perdurable”.

⁵⁶ *Ibid.* p. 239.

- *De carácter físico y estético.*- Generar hábitos de higiene, "con el fin de formar hombres vigorosos, y se dulcificará su carácter mediante manifestaciones artísticas vinculadas con su medio."⁵⁷

Como se aprecia, la alfabetización no será la actividad principal de la Casa del Pueblo, sino la incorporación de los indígenas a la dinámica nacional con el pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones como mexicanos y ciudadanos; por ello, la integración debería ser no sólo lingüística e intelectual, sino oral, técnica y cívica. Incluso, el diseño de las Casas del Pueblo, consideraba la utilización de recursos de apoyo didáctico modernos para la época, tales como el cine, el cual también serviría como medio de difusión de los conocimientos agrícolas, industriales, sociales y estéticos.⁵⁸

Existía un responsable de la Casa del Pueblo, que era el maestro misionero; los maestros rurales, debían seguir sus instrucciones. La instalación de dichos centros la llevaban a cabo los maestros rurales, los cuales, después de realizar dicha instalación, debían dejarla encargada a una asamblea de habitantes y alumnos de la localidad.⁵⁹

Es interesante apreciar la gran importancia que pudieron llegar a tener en su momento las Casas del Pueblo, y las potencialidades políticas y económicas de su propio desarrollo. Por estas razones, la Secretaría encargaba a los responsables del funcionamiento de estos centros que evitaran que los diputados locales designaran a una persona cercana a él como encargado del centro cultural, debido a las desviaciones evidentes que se generarían en los propósitos originarios de estos centros.

Derivado de la complejidad en las responsabilidades de los maestros misioneros, se determina el establecimiento de escuelas normales rurales, para la capacitación de los maestros en lo que tiene que ver con sus responsabilidades

⁵⁷ "Bases que norman el funcionamiento de la Casa del Pueblo", *Boletín de la SEP*, I, 4, p. 395-397.

⁵⁸ Fell, Claude, *Op. cit.* p. 241.

⁵⁹ *Ibid.* p. 242.

académicas, económicas y sociales. Sin embargo, "en la práctica, a causa de la falta de medios y de tiempo, sólo se estableció un número reducido de instituciones de este tipo" en Oaxaca, Puebla e Hidalgo y Guanajuato.⁶⁰

En materia de estadísticas, se registra que para enero de 1923, la SEP ha fundado 309 Casas del Pueblo, a las que asisten 17,925 alumnos y donde trabajan 314 educadores, misioneros y maestros rurales. En enero de 1924, se registra la existencia de 101 maestros misioneros y 904 maestros rurales, con 904 casas del pueblo, que ofrecen educación a 49,640 alumnos; a estos, hay que añadir los 163 establecimientos privados del mismo tipo, con 4,890 alumnos.⁶¹

El surgimiento de centros culturales privados se debió a la reducción de los créditos otorgados al sector público, por lo que la SEP se vio en la necesidad de impulsar la creación de Casas del Pueblo con apoyos privados, pero siempre bajo el control del Departamento de Cultura Indígena.

Por su parte, para el 1º de septiembre de 1924, Obregón da cuenta en su informe de gobierno de la existencia de 1 039 casas del pueblo, con 48 misioneros y 1,146 maestros rurales. La población escolar era de alrededor de 65 000 alumnos.

El decremento de los maestros misioneros y el incremento de los rurales, con respecto al año de 1923, manifiesta que en la incorporación de maestros tuvo más éxito la formación normalista de las localidades, así como la incorporación de quienes comienzan a egresar de las escuelas normales rurales.

En 1924, se calcula que cerca de 50 000 indígenas han sido alfabetizados, es decir, que leen, escriben y cuentan en castellano. "La lentitud de la obra y la relativa modestia de los resultados obtenidos por el departamento se explican por la 'novedad' del campo al que iba dirigida su acción. Era necesario un gran número de educadores especializados, en su mayoría bilingües, al menos entre

⁶⁰ *Ibid.* p. 245.

⁶¹ *Boletín de la SEP*, I, 3, enero de 1923, p. 450.

los maestros rurales, y ese personal no existía... Para ser 'rentables', las casas del pueblo deberían ser fundadas en regiones completamente desprovistas de infraestructura escolar y cultural, y tales zonas con frecuencia eran las más remotas, las más inaccesibles y pobres del país.⁶² Además, el buen funcionamiento de las Casas del Pueblo requería de vías de comunicación adecuadas y de la distribución masiva de tierras a las comunidades indígenas, desarrollo de infraestructura que en el México posrevolucionario apenas se encontraba en ciernes.

Pese a sus obstáculos, las Casas de Pueblo fueron de gran utilidad en todos los lugares donde fueron instaladas, y representaron una especie de catalizador de la vida local.

Todo el proyecto educativo de Vasconcelos, pero particularmente las Casas del Pueblo y las misiones se adelantarán a su época para proponer, de manera implícita, una política social regional, cuyo eje sea la educación. Aunque claro está, dicha concepción de la política educativa y social, estaba fundamentalmente diseñada y aplicada para las comunidades indígenas. Sin embargo, al tener éxito en estas regiones del país, por ese sólo hecho, representaban por lo menos una esperanza para intentarlo a nivel nacional y en todas las áreas del desarrollo social y económico.

Tal como se concebía en ese momento, "cada una de las grandes comunidades étnicas del país posee su propio potencial ético, estético, económico y social. El Estado debe dar a esas distintas potencialidades la oportunidad de manifestarse y de ser productivas. Es así como se darán el acercamiento racial, la fusión cultural, la unificación lingüística y el equilibrio económico" que son los principales ingredientes para la construcción de una "nacionalidad coherente".⁶³

⁶² Fell, Claude, *Op. cit.* p. 250-253.

⁶³ *Ibid.* p. 255-260.

Para evaluar cuantitativamente el desarrollo de las actividades de la Secretaría de Educación Pública de 1921 a 1924, exponemos a continuación una serie de datos e indicadores que nos lo pueden expresar.

Gasto educativo de 1922 a 1928 en pesos mexicanos:

1922	30'688,465	% del Presupuesto: 8.9
1923	38'591,674	% del Presupuesto: 9.3
1924	25'593,347	% del Presupuesto: 9.3 ⁶⁴

Debido a la situación en la que se encontraban las instalaciones escolares a la llegada del nuevo gobierno, encabezado por Obregón, la SEP dirigió la mayor parte de sus esfuerzos iniciales a la reparación de las instalaciones escolares y la construcción de infraestructura en las zonas urbanas, así como la expansión de la educación rural y técnica. Por ejemplo, en 1923, se gastaron \$1'343,350.00 pesos en reparaciones y construcción de edificios escolares, que era equivalente al 30 por ciento de sus gastos totales para ese año. ⁶⁵

El gasto en educación en los estados creció de \$3'471,135.00 pesos en 1922 a un promedio de \$7'416,065.00 en el período de Calles. Con frecuencia, la Federación dejaba de pagar a los maestros; lo mismo sucedía con gran frecuencia en los estados. En estos, con regularidad se solicitaban préstamos de emergencia a la federación. Esta situación generó frecuentes huelgas y un proceso paulatino de sindicalización de los maestros.

Por otro lado, la educación superior se encontraba básicamente ubicada en los grandes centros urbanos; 52 por ciento de todos los estudiantes de preparatoria, se encontraban en la ciudad de México en 1928, comparado con el 23 por ciento en 1907. Además, 54 por ciento de todos los estudiantes de las escuelas vocacionales se encontraban concentrados en la capital también en

⁶⁴ Vaughan, Mary Kay, *Op cit.* p. 150.

⁶⁵ *Ibid*

1928. El entrenamiento en habilidades técnicas para el trabajo en la industria moderna, se ofrecía casi exclusivamente en la capital.⁶⁶

Para concluir, basta mencionar la serie de sucesos que finalmente llevaron nuevamente a una crisis al país en el marco de la sucesión presidencial de 1924; hechos que ocasionaron la renuncia de Vasconcelos de la Secretaría de Educación Pública, después de iniciada la rebelión delahuertista en ese mismo año.

Con la caída de Carranza del poder, al gobierno de Obregón no le había sido posible obtener el reconocimiento de los Estados Unidos a su régimen. Dicho reconocimiento, instituido por medio de los Tratados de Bucareli, implicó un alto costo para el país, ya que se dieron una serie de concesiones muy importantes en materia de producción petrolera, lo que generó después una serie de fuertes presiones por parte de petroleros estadounidenses en contra del gobierno mexicano. Sin embargo, más allá de estos acuerdos y sus consecuencias para el país, lo que más afectó internamente la estabilidad nacional fue el inicio de los tiempos de la sucesión presidencial.

El grupo sonoreño se fortaleció luego de cinco años de gobierno sucesivo, con Adolfo de la Huerta y Álvaro Obregón, por lo que la continuidad parecía evidente para estos. Finalmente, cuando la balanza del poder se inclinó por Calles, De la Huerta, firme opositor de los Tratados de Bucareli, percibió a partir de estos y en la candidatura de Calles, elementos que lo llevaron a renunciar a la Secretaría de Hacienda y a protestar públicamente por los convenios suscritos, con lo cual poco tiempo después dio inicio la rebelión delahuertista.

De esta manera, en diciembre de 1923, un número importante de generales se declara a favor del Secretario De la Huerta para la presidencia y se inició así una lucha en la cual se estima que participó contra el gobierno un 60% del Ejército. Obregón logró en pocos meses estabilizar de nuevo al país, pero el desgaste financiero que ocasionó la rebelión delahuertista fue muy grande y

⁶⁶ *Ibid.* p. 161.

retraso muchos de los avances hechos en la construcción institucional del país y en el avance de su estabilización política.

Todas estas acciones, repercutieron evidentemente en el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública. Así, Calles es postulado como candidato a la presidencia de la República, y Vasconcelos renuncia al mediar 1924, después de haber tenido lugar la inauguración del Estadio Nacional. En su lugar, quedó el subsecretario Bernardo J. Gastélum, quien continuó con el programa de Vasconcelos.

No obstante, los cambios que Calles le imprimió a la educación en su gobierno y por conducto de su encargado directo, "la inercia que llevaba la fuerza impresa por Vasconcelos a la política educativa nacional se hizo sentir, no [solo] en el campo oficial, sino [sobre todo] en la cultura mexicana."⁶⁷

⁶⁷ Maturte, Alvaro, *Op. cit.* p. 182.

CONCLUSIONES

El estudio y el análisis de las instituciones de gobierno constituyen una herramienta de gran valor para la comprensión de las sociedades en que estas se desenvuelven y para el desarrollo de un conjunto de instrumentos conceptuales que nos pueden permitir entender cómo se construye la cultura y se transforma la realidad social a partir del seguimiento histórico y productivo de una institución publiadministrativa.

La creación de instituciones es producto de un largo proceso de ensayo-error en el que muchos elementos de épocas anteriores perduran, mientras que otros nuevos van surgiendo y afirmando su vigencia en el tiempo. Ningún cambio, sea este político, social, económico o institucional, puede ser visto o concebido bajo la idea de un "parteaguas". Las referencias temporales sólo pretenden ubicar los procesos en un momento más preciso de la historia.

Todo cambio que se cree y se sabe perdurable, debe ser analizado en la perspectiva de un trayecto definido, no por la acuciosidad con que son delimitadas las fechas, sino a partir de los eventos que suscitan las condiciones y los elementos para la construcción de nuevas instituciones y el arribo de nuevos procesos.

El análisis de la construcción política e institucional de la Secretaría de Educación Pública, como ejemplo no sólo del nacimiento de una instancia de la administración pública, sino como expresión de la voluntad del Estado y más aún, de la sociedad en general, nos permite llegar a una serie de conclusiones importantes; algunas de ellas simplemente confirman los resultados de otros estudios realizados al respecto, mientras que otras, referidas concretamente a la Secretaría, ofrecen mayor claridad y ubican el tema del proceso creativo de la institución referida.

La educación, como un asunto de interés público, jamás ha estado ausente de las políticas (*policies*) públicas y de la conformación institucional de la administración pública. Su existencia como ámbito atendido por el gobierno, implica el reconocimiento a su importancia para el desarrollo político, económico y social del país. Sin embargo, existe una diferencia sustancial entre la forma en que la educación es abordada en el gobierno porfirista a como lo fue durante el México posrevolucionario.

Esta aseveración, que podría parecer evidente, no lo es tanto debido a que del análisis de la creación y antecedentes de la Secretaría de Educación Pública, se aprecia que algunos de los programas más importantes que ésta impulsaría de 1921 a 1924, se encontraban ya presentes y contemplados como necesarios desde años antes. Esto es resultado de la detección de un conjunto de necesidades educativas que la sociedad venía soportando desde décadas atrás.

Los más importantes elementos ideológicos y de diseño institucional que se encontraban ya presentes varios años antes de la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, son los siguientes:

- El concepto de instrucción, vigente durante la mayor parte del gobierno porfirista, cambia al de educación, concebida ésta desde una perspectiva más global e integral, abarcando no solamente la transmisión de conocimientos, sino la formación del individuo a partir de un conjunto de elementos que éste requiere poseer para transformar la realidad de su entorno. Como se aprecia en el presente trabajo, esta es una idea originaria de Justo Sierra, quien debido a las circunstancias ideológicas y políticas del momento, le fue imposible aplicarla.
- La existencia de las escuelas rudimentarias, que surgen hacia principios de la década de los años 10, habrían de surgir años más tarde como escuelas rurales, pero sobre todo como cimiento de la extensa campaña contra el

analfabetismo, emprendida desde la Universidad Nacional en el año de 1920. Las escuelas rudimentarias fueron diseñadas fundamentalmente para obtener una legitimidad social que el gobierno porfirista había dilapidado durante 30 años. Aunque su objetivo fuera otro, lo que se interpreta a partir de su rápido diseño y al hecho de que al poco tiempo se convirtió en centro de distribución de productos de primera necesidad, la idea sobre la falta de atención de los rezagos educativos de la población rural, y dentro de ella sobre todo aquella de las zonas indígenas, permanecerá presente como una preocupación activa.

- La idea de un Estado educador, responsable directo e impulsor principal de la atención educativa a nivel nacional, será también una visión presente desde varios años antes de la creación de la Secretaría de Educación Pública. La separación del ramo de Instrucción Pública de la antigua Secretaría de Justicia en el año de 1905, constituyó un avance sustancial hacia la creación posterior de la SEP. Esta separación e independencia del ramo educativo en la constitución de la administración pública porfirista, constituye por sí mismo un antecedente fundamental de la Secretaría creada en 1921. Además, este hecho no sólo implica la conformación autónoma de una institución educativa de gobierno, sino el reconocimiento de su importancia para el desarrollo nacional, que posteriormente redundaría en la extensión de sus facultades a todo el país, una vez que las contradicciones intrínsecas al desarrollo social y político se agudizaron lo suficiente para señalar la necesidad de este ministerio educativo.

De frente a lo que podríamos llamar elementos de continuidad en la creación de la Secretaría de Educación Pública, se encuentran un conjunto de innovaciones que habrán de dar su perfil y personalidad propia a la Secretaría y a la educación pública de los años siguientes.

En primer lugar, es necesario decir que así como el "Departamento Administrativo" fue un producto directo de diseño institucional de la Revolución

Mexicana, emanado de la Ley de Secretarías de abril de 1917, la Secretaría de Educación Pública constituye el primer producto publiadministrativo acabado y auténticamente revolucionario, en el sentido de que se crea con un claro sello social y con una vocación expansiva y casi omnicompreensiva en el cumplimiento de sus responsabilidades.

La necesidad de fortalecer al Estado, a través de facultades de gobierno más claras y definidas frente a la población, y la urgencia de atender prioritariamente los rezagos sociales, no sólo para comenzar a construir el desarrollo colectivo del país, sino para obtener una legitimidad política que garantizara la tranquilidad de la población y la estabilidad del gobierno, se expresan de manera clara en la SEP.

Precisamente porque el entonces presidente Alvaro Obregón comprendía esta situación, es que decidió otorgar todas las libertades, facultades y recursos al secretario José Vasconcelos, para el ejercicio de sus funciones al frente de la Secretaría. Un hecho que por su puesto, se encontraba estrechamente vinculado a la personalidad del propio Vasconcelos, quien no permitía límites al derroche de energía social de la población que él estaba "llamado" a dirigir.

El cambio más importante que se genera con la Secretaría de Educación Pública es la concepción de la educación como un servicio al cual toda la población debe tener acceso y que el Estado debe garantizar e impulsar. Tanto el liberalismo porfirista y del propio Sierra, como el revolucionario de Vasconcelos, se plantean la necesidad de educar a la población como un medio fundamental para construir sobre bases sólidas el desarrollo nacional, para educar a la nueva generación que continuará la evolución política del país.

Sin embargo, bajo la perspectiva liberal clásica del porfiriato, la educación consistía en un asunto de elites. La educación necesaria para el desarrollo nacional sólo podía y debía ser impartida a una clase selecta, concedora del mundo y de las necesidades reales de la sociedad. Es por ello que la educación

porfirista se da fundamentalmente en las áreas urbanas del país. No obstante, es necesario señalar que a este gobierno no le era ajena la preocupación de educar al pueblo en su conjunto. En todo caso, no emprendió esta tarea debido a los criterios ideológicos propios de este gobierno, pero también a los enormes gastos y utilización de recursos que implicaba esta labor de dimensiones nacionales.

El gobierno emanado de la Revolución, y particularmente el pensamiento liberal de la Revolución, así como las ideas de Vasconcelos, reconocían el mismo problema y perseguían objetivos fundamentalmente iguales: una labor de restauración nacional y de construcción de una nueva generación para construir el país. La diferencia radica en que, de acuerdo con el nuevo liberalismo, dicha generación debería estar conformada por todos los mexicanos, por la sociedad en su conjunto. La educación se convierte en un asunto de mayorías, y se transita de una educación de elites a otra de masas.

Por su puesto que esta nueva situación no obedece tan sólo a una nueva perspectiva ideológica, sino a un resultado natural de la explosión social que significó la Revolución Mexicana, e igualmente, a un proceso mundial de incorporación de las masas laborales y del campo a la dinámica del desarrollo colectivo. El ejemplo más claro de esta nueva concepción es la Casa del Pueblo, como una propuesta de transformación de la realidad social, que tuviera como eje la educación y el cambio en la forma de establecer relaciones sociales e incluso políticas. Constituía una suerte de nueva moral pública.

Innovación y continuidad son dos elementos presentes en toda actividad creativa del ser humano y por lo tanto en todo aquello que emane de sus acciones. Ambos, cambio y permanencia, generan una contradicción intrínseca al desarrollo social, y por lo tanto a sus formas de organización y arreglos institucionales. La posibilidad de que éstas contradicciones no obstaculicen las potencialidades de alcanzar mejores niveles de entendimiento y desarrollo social e individual, radica, por un lado, en su aceptación, en su reconocimiento abierto y,

por otro, en resolver aquella parte de la contradicción que pueda ser resuelta en un momento determinado, dejando que el resto del problema del desarrollo alcance un nivel de agudización suficiente para que por sí solo construya las condiciones de su solución.

En el momento de diseñar y construir instituciones públicas y enfrentar cambios sociales, después del reconocimiento de las contradicciones existentes, el éxito puede encontrarse en una actitud que asuma una posición doble: enfrentamiento abierto y claro de los obstáculos que haya que resolver y atención y estudio continuado de aquello que, por el momento, no encuentra los canales para su salida satisfactoria.

Por su puesto, esto no significa que la participación individual o colectiva de las personas no contribuya a generar las condiciones del cambio en aquellas contradicciones que por el momento no puedan resolverse, sino que el esfuerzo humano y social puede ser canalizado hacia otras esferas, mientras que la "autonomía" presente en las instituciones y en la dinámica de los cambios sociales va definiendo los momentos y las formas precisas para su solución.

En el caso de la Secretaría de Educación Pública, antes de 1920-21 existieron otros momentos para impulsar de manera directa la creación de esta secretaría, como en 1905 con la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes o en 1917, al emitirse la nueva Ley de Secretarías que pretendía reordenar el ámbito administrativo del gobierno federal.

La crisis tuvo que agudizarse tres años después para reconocer la necesidad de un ministerio educativo con facultades federales y acciones dirigidas desde el centro. Mientras tanto, mucho se avanzó en la definición de conceptos educativos y en la determinación de políticas educativas de atención a la población mayoritaria del país, los indígenas, el campo y los millones de analfabetas que formaban la "nueva generación revolucionaria" de México.

Finalmente, debemos señalar que el análisis institucional de la Secretaría de Educación Pública en el momento de su creación, es decir, a partir de una perspectiva histórica relativamente lejana, encuentra sus bases en el hecho de que para revisar el futuro del desarrollo político, institucional y social de la administración pública, es preciso, en la mayor parte de los casos, regresar al periodo preciso de su fundación y de la construcción de sus bases sociales y políticas.

Regresar al pasado para tener una visión más clara del futuro, es un recurso de primera importancia para estudiar el desarrollo de la administración pública y de la sociedad en general. En los orígenes de la Secretaría de Educación Pública, y en los elementos más importantes de su diseño institucional, se encuentran conceptos, elementos de análisis e ideas de política pública (*policy*) que bien podrían ser retomados desde la perspectiva actual y de frente a las transformaciones que vive todo el sistema político y social en nuestro país.

Recordemos que las motivaciones y anhelos igualitarios de la Revolución no han concluido, simplemente han sufrido adaptaciones y cambios de acuerdo con las posibilidades de desenvolvimiento e ideología del momento. Por lo tanto, es importante rescatar lo que nos ha dejado de útil y sustancial la construcción colectiva e institucional del país en otros periodos de su historia. Ahí, pueden encontrarse alternativas y soluciones a las contradicciones que ahora nos esforzamos en superar.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arendt, Hannah. **La condición humana**. Paidós, Estado y Sociedad. España:1993. 366 p.
2. Barreda, Gabino. **Estudios**. Biblioteca del Estudiante Universitario. Núm. 26. UNAM. México:1992. 164 p.
3. Bazant, Milada. **Historia de la Educación durante el Porfiriato**. El Colegio de México. México:1993. 297 p.
4. Blanco, José Joaquín. **Se llamaba Vasconcelos. Una evocación crítica**. Fondo de Cultura Económica. México: 1977. 215 p.
5. Cabo de la Vega, Antonio de. **Lo público como supuesto constitucional**. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: 1997. 286 p.
6. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada**. IIJ-UNAM. DDF. PGJDF. México:1993. 609 p.
7. Caso, Antonio. **La existencia como economía, como desinterés y como caridad**. Textos de Humanidades. Colección Educadores Mexicanos. UNAM. IPN. México: 1987. 152 p.
8. Domínguez Michael, Christopher. **Tiros en el Concierto, Literatura mexicana del siglo V**. Ediciones Era. México:1997. 570 p.
9. Elías Gutiérrez S., Sergio y Rives, Roberto. **La Constitución Mexicana al final del siglo XX**. Ediciones Las Líneas del Mar. 2ª de. México:1995. 536 p.
10. Fell, Claude. **José Vasconcelos. Los años del águila (1920-1925)**. UNAM. México: 1989. 742 p.
11. García Rivas, Heriberto. **Breve Historia de la Revolución Mexicana**. Edit. Diana. Colección Moderna. México:1964. 246 p.
12. Goodspeed, Stephen S. (et al.). **Aportaciones al conocimiento de la administración federal**. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. México:1976.
13. Guerrero Orozco, Omar. **El Estado y la Administración Pública en México**. INAP. México:1989. 812 p.

14. Guerrero Orozco, Omar. **La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México**. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C. Estudios Históricos. Núm. 61. México:1996. 322 p.
15. Guerrero Orozco, Omar. **Teoría de la Administración Pública**. Harla Ediciones. México:
16. **México a través de los informes presidenciales**. La Educación Pública. Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Presidencia, México:1976.
17. **México a través de los informes presidenciales**. La Administración Pública. Secretaría de la Presidencia. Tomo 5. Volumen 2. México:1976. 471p.
18. **México a través de los informes presidenciales**. La Administración Pública. Secretaría de la Presidencia. Tomo 5. Volumen 3, México:1976. 425p.
19. Omelas, Carlos. **El sistema educativo mexicano**. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Nacional Financiera. Fondo de Cultura Económica. México: 1995. 371 p.
20. Robotnikof, Nora, "El espacio público: variaciones en torno a un concepto". En: Robotnikof, Nora, Ambrosio Velasco, Corina Yturbe (comps.) **La tenacidad de la política**. UNAM. Instituto de Investigaciones Filosóficas. México: 1995. pp. 49-67.
21. Sierra, Justo. **Evolución política del pueblo mexicano**. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Colección CIEN de México. México:1993. 406 p.
22. Sierra, Justo. **Prosas**. Biblioteca del Estudiante Universitario. UNAM. México: 1990. 225 p.
23. Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños (coords.). **Historia de la Educación Pública en México**. Fondo de Cultura Económica. Secretaría de Educación Pública.
24. Vasconcelos, José. **Obras Completas**. Colección Laurel. Libreros Mexicanos Unidos. Volúmenes I y II. México:1958. Vol I: 1810 p. Vol. II: 1777 p.
25. Vaughan, Mary Kay. **The State, Education and Social Class in México, 1880-1928**. Northern Illinois University Press. 1982.
26. Zea, Leopoldo. **Del liberalismo a la Revolución en la Educación Mexicana**. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México:1956. 205 p.

27. Zea, Leopoldo. **El positivismo en México**. Fondo de Cultura Económica. México:1968. 481 p.
28. Zoraida Vázquez, Josefina (comp.). **La Educación en la Historia de México**. El Colegio de México. Lecturas de Historia Mexicana, núm. 7.

Boletines, Revistas y Publicaciones

1. *Boletín de Educación 1*, no. 4 (1914),
2. *Boletín de la SEP*, I, 2, septiembre de 1922,
3. *Boletín de la SEP*, I, 3, enero de 1923
4. *Boletín de la SEP*, I, 4
5. *Boletín de la Universidad*, Segundo semestre de 1920.
6. *Boletín de la Universidad*, III, 7, diciembre de 1921
7. Guerrero, Omar. "Continuidad y Terminación de Políticas en Administración Pública". *Revista de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 37-67.
8. Guerrero, Omar. "Las Secretarías de Estado y la Administración Interna en México". *Revista de Administración Pública*. México:1987. pp. 19-69.
9. Silva Herzog-Márquez, Jesús, "La Ley Destemplada", *Nueva: Política, Sociedad y Democracia*, Núm. 3, Vol. 2, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, PRI, México: 1998.