

DEL SISTEMA MUNICIPAL A LA FEDERALIZACIÓN CENTRALIZADORA EN LAS ESCUELAS DE PUEBLA, CA. 1922- 1942

ARIADNA ACEVEDO RODRIGO
Departamento de Investigaciones Educativas del
Cinvestav

RESUMEN: Esta ponencia analiza la expansión del sistema escolar federal en Puebla, ca. 1922-1942. Toma en cuenta la red escolar existente antes de la firma del convenio con la SEP en 1922 y muestra el crecimiento del número de maestros y de escuelas federales en relación con los estatales y con las oficialmente abolidas escuelas municipales, que sin embargo sobrevivieron en parte como escuelas sostenidas por “donativos voluntarios”. Para sugerir el tipo de investigaciones que necesitamos desarrollar para comprender la escolarización durante 1922-42, y en décadas posteriores, el texto se enfoca en la apertura de escuelas federales en la sierra norte de Puebla. Señala que la bocasierra fue la primera zona de penetración, mientras que las áreas más remotas y septentrionales, de tierra cálida

y tierra caliente, y con mayor número de indígenas monolingües, vieron una entrada más tardía de la federación. Esto nos permite a) conocer mejor el tipo de penetración escolar llevada a cabo por la federalización, incluyendo la desigual distribución de escuelas que aún falta estudiar con cuidado para saber en qué medida y con qué consecuencias alcanzó o no a las zonas más remotas e indígenas y b) matizar los análisis que se han limitado a las escuelas federales para reconocer la existencia de una escolarización importante por fuera de lo federal. Asimismo, se señalan los datos y temas que es necesario seguir estudiando para mejor comprender la etapa de la federalización centralizadora y su impacto de largo plazo en la escolarización.

PALABRAS CLAVE: política educativa, federalización, historia de la educación, Puebla.

Introducciónⁱ

En 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP) con el objetivo de ampliar la jurisdicción del gobierno federal y abrir en los estados escuelas federales, independientemente de las sostenidas por los gobiernos estatales y municipales. A pesar de las promesas revolucionarias de autonomía municipal, y la resistencia de los estados a perder espacios de poder, en el contexto de administraciones empobrecidas por el

conflicto revolucionario, el gobierno federal encontró una situación propicia a sus avances. La SEP fue cautelosa y enfatizó que su acción sería meramente complementaria y compensadora. Sin embargo, la expansión de las escuelas federales y el eventual reparto que se dio entre éstas y las estatales, significó que el periodo 1921-1958 fue una etapa de centralización del sistema educativo por parte del gobierno federal, acción que se conoció en su tiempo como “federalización”.ⁱⁱ La historiografía educativa para 1921-1940 ha estudiado estas escuelas federales, destacando los análisis micro de su papel negociador con las comunidades y autoridades locales y estatales, como parte de la construcción del Estado posrevolucionario (Quintanilla y Vaughan, 1998; Vaughan, 1997). Sin embargo, aún desconocemos muchos aspectos de la federalización centralizadora y su acompañamiento o sustitución de los sistemas municipales y estatales, incluyendo datos cuantitativos (por ejemplo, comparando el número de escuelas, maestros y alumnos antes y después de la Revolución)ⁱⁱⁱ pero también datos cualitativos más completos.^{iv} Conocemos el proceso de negociación que se desató en el periodo 1921-40 y se han hecho hipótesis importantes sobre su impacto en la construcción de la hegemonía posrevolucionaria, pero no son claras las consecuencias de este proceso en la escolarización en el largo plazo. El caso de Puebla es particularmente interesante porque antes de la Revolución contaba con un número alto de escuelas municipales por habitante, en comparación al resto de los estados.

Esta ponencia presenta un primer diagnóstico de la distribución las escuelas en Puebla durante los periodos 1875-1921 y 1922-40, con algunas menciones a la década de los 40, con la intención de alimentar futuros estudios sobre el desarrollo de la escolarización. La ubicación de las escuelas federales durante los años 20 sugiere que, en el caso de la sierra norte de Puebla, la SEP prefirió los municipios considerados “indígenas” pero no necesariamente tan “rurales” y “aislados” como su retórica sugería, puesto que se abrieron más escuelas en la bocasierra, centro comercial de la región más cercano a las grandes urbes, que en los peor comunicados municipios de tierra cálida y caliente. En estos últimos, aún en la década de los 30, la presencia de la SEP fue más bien escasa.

Antes de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), 1875-1921

Durante la República Restaurada parece haber habido una considerable red escolar en el país. Para 1875 se reportaba que México contaba con una escuela por cada 1,110 habitantes, un número favorable si lo comparamos con 1 escuela por cada 1316 en Austria, o 1 por cada 2056 habitantes en Portugal, si bien no tan favorable comparado con el 1 por cada 27 habitantes de los Estados Unidos. Dentro del país el estado de Puebla tenía una de las mejores ratios con 1 escuela por cada 809 habitantes. En aquel entonces, los municipios sostenían la gran mayoría de estas escuelas (Díaz Covarrubias, 2000, p. LXIII.). Durante el Pofiriato, varios estados centralizaron la colecta y redistribución de recursos para la educación pasando de los municipios al ejecutivo estatal. Esto significó, al menos para los casos más conocidos (Estado de México y Tlaxcala), el cierre de las escuelas de las localidades más pequeñas a favor de localidades mayores como las cabeceras y las zonas urbanas (Bazant, 2002; Rockwell, 2007).

Sin embargo, en Puebla, los municipios retuvieron el control de los impuestos de escuelas que eran administrados no solo por cada cabecera municipal sino por cada localidad con el estatus de pueblo (aquellas que contaban con una junta auxiliar a semejanza de la junta municipal de la cabecera). Esto permitió que para finales del siglo XIX y principios del XX no solo se mantuviera la buena ratio de escuela-población señalada arriba para 1875 sino que, estudiando municipio por municipio de la Sierra Norte de Puebla, podemos observar que aumentó el número de escuelas. Lo normal era que todas las cabeceras y todos los pueblos tuvieran un escuela de niños y una de niñas y, además, los barrios y rancherías comenzaron a abrir ya fuera escuelas de niños o escuelas mixtas. Esta red sólo se vería afectada a partir de la década de 1910 por el conflicto revolucionario pero especialmente desde 1917 al abolirse los impuestos de capitación o contribuciones personales, puesto que las escuelas en Puebla se sostenían con uno de estos impuestos destinados exclusivamente para ellas y conocidos como contribución de Chicontepec. A partir de esta abolición el gobierno del estado de Puebla intentó hacerse de otros recursos para mantener abiertas las escuelas ahora bajo su tutela en lugar de la de los municipios. Sin embargo, la situación política y económica no lo permitió. Durante la década de los 20 hubo más de una decena de gobernadores y las promesas que recibían los más de 200 ayuntamientos de que se sostendría un maestro y una maestra en cada cabecera rara vez se cumplieron. Mientras tanto, muchas

comunidades de la sierra norte organizaron sus propios “donativos voluntarios” para sostener las escuelas. Estos funcionaron de manera muy parecida a la extinta contribución de Chicontepec, recolectándose entre todos los varones del pueblo, a pesar de que el marco legal había cambiado completamente. Es importante tomar en cuenta la financiación por donativos, porque, especialmente durante los años 20, hubo un número considerable de escuelas así sostenidas y además, el gobierno del estado las inspeccionaba y las incluía en sus listados, por lo que lo más probable es que las cifras de escuelas estatales de dichos años incluyan, además de las sostenidas por fondos del tesoro estatal, a estas escuelas sostenidas por la comunidad (Acevedo, 2004).

Tras la llegada de la SEP a Puebla

En mayo de 1922 se firmó el convenio entre la SEP y el gobierno de Puebla. Se proponía la apertura de 300 escuelas federales en el primer año pero para 1923 sólo había 80.^v Sin embargo, durante la década, el número siguió creciendo y entre 1928 y 1931 pasó de 218 a 583 escuelas federales. Mientras tanto el gobierno estatal partía de un buen número de escuelas (960 en 1925) pero no conseguía siquiera un mínimo de estabilidad por lo que no debe sorprendernos que a lo largo de la década de los 20 el peso relativo de la federación fuera aumentado mientras el número absoluto y relativo de escuelas estatales disminuía. Cabe mencionar, así mismo, que los relativamente altos números de escuelas estatales que vemos para 1925 y 1928 (ver Tabla 1) seguramente reflejaban la inclusión de las escuelas sostenidas por donativos voluntarios. Esto se confirma si comparamos el número de escuelas con el de maestros estatales: En 1928 y 1931 había aproximadamente el doble de escuelas que de maestros. Como no tiene sentido contabilizar escuelas en las que no hubiese maestros, y si confiamos en que no se trata de una errata, es probable que este número de escuelas incluyera aquéllas que eran sostenidas por donativos (como encontré para los registros de 1925),^{vi} mientras que las cifras de maestros sólo incluyeron a los pagados por el estado.

Tabla 1. Número de escuelas. Estado de Puebla.^{vii}

Año	1925	%	1928	%	1931	%	1935	%	1942	%
Escuelas federales	132	12	218	15	583	51	676	73	630	76
Escuelas	960	88	1238	85	565	49	251	27	200	24

estatales*

Total	1092	1456	1148	927	830
--------------	-------------	-------------	-------------	------------	------------

* Nota: Estas cifras seguramente incluyen también las sostenidas por la comunidad y el municipio

Tabla 2. Número de maestros. Estado de Puebla.^{viii}

Año	1928	%	1931	%	1935	%	1942	%
Maestros federales	284	31	644	71	843	58	864	52
Maestros estatales	624	69	264	29	612	42	803	48
Total	908		908		1455		1667	

También en las Tablas 1 y 2 vemos que el número de escuelas y maestros federales creció significativamente entre 1928 y 1931. El cambio en los números de maestros estatales y federales es especialmente interesante porque prácticamente se invierten: seiscientos y pico estatales contra doscientos y pico federales en 1928 y seiscientos y pico federales contra doscientos y pico estatales en 1931. De hecho, si las cifras oficiales son exactas, el número de maestros que perdió el estado es idéntico al número de maestros que ganó la federación: 360. En el contexto de crisis del ejecutivo estatal, y al percibir los maestros la oportunidad de una mayor seguridad para el pago de sus sueldos por parte del ejecutivo federal, lo más probable es que esto se debiera al trasvase de maestros que abandonaron el sistema estatal para incorporarse al federal. Si bien es necesaria una mayor investigación sobre la política del estado en los años 20 y 30,^{ix} es posible que este trasvase también coincidiera con el interés del gobernador Andrew Almazán de reforzar al Partido Nacional Revolucionario (PNR) entonces en formación (Vaughan, 1997, p. 63ss). Además, la pérdida de maestros estatales fue acompañada de la caída en el número de escuelas estatales. Los intereses personales y profesionales de los maestros, así como los intereses políticos de los ejecutivos federal y estatal, quizá, también explican por qué la suma total de maestros (estatales y federales) crece entre 1928 y 1942 mientras que el número total de escuelas en el mismo periodo disminuye (Tablas 1 y 2). Los maestros aseguraban su sostenimiento con un puesto y los

gobiernos aseguraban una clientela. La diferencia entre número de escuelas y maestros también indica que, probablemente, los números de escuelas perdidos eran los de localidades más pequeñas, mientras que las más grandes y urbanas se veían favorecidas con escuelas que cada vez tenían un mayor número de maestros.^x Finalmente debemos notar que el crecimiento de la federación en 1930 ya no fue tan espectacular como a finales de los 20, esto se debe a diversos factores que no hay espacio para tratar aquí pero que deberán tomarse en cuenta en futuros estudios.

Conclusiones: La distribución de las escuelas federales en la sierra norte de Puebla y la necesidad de futuros estudios

Si bien hemos visto que el sistema escolar federal se fue expandiendo, en buena parte a costa del sistema estatal, nos falta aún saber en dónde se abrieron las escuelas federales. Aquí presento tan solo el ejemplo de la sierra norte de Puebla, la cual estaba compuesta de 7 ex-distritos que sumaban un total de 59 municipios. Durante los primeros años de llegada de la SEP es claro que las escuelas federales se abrieron principalmente en los barrios y rancherías de las cabeceras de ex-distrito, por ejemplo, en Zacatlán y Zacapoaxtla. Si bien el hecho de que normalmente se abrieran en localidades pequeñas hace honor a los propósitos de la SEP, hay que destacar que las cabeceras de ex-distrito (y con ellas sus barrios y rancherías) se encontraban en la bocasierra, la zona de tierra fría más cercana a las ciudades de Puebla y México, la más importante de la región para el comercio, y la que mayor número de hablantes del español tenía en términos proporcionales (Thomson, 1989; Secretaría de Fomento, 1902). Durante los años veinte fue muy poca o nula la penetración de la SEP en las zonas más remotas, y más septentrionales de la región, de tierra cálida y tierra caliente, así como de mayor porcentaje de hablantes de lengua indígena (náhuatl y totonaca). En estos municipios no fue sino hasta finales de los 30 o durante los 40 que empezaron a aparecer algunas escuelas federales y en algunos no llegaron a existir.

Por ejemplo, en el municipio de Huehuetla, en tierra caliente cercana a Veracruz, dentro del ex-distrito de Zacatlán, las escuelas de niños y niñas de la cabecera y del pueblo sujeto de Caxhuacan eran sostenidas por donativos voluntarios mientras que las de algunas rancherías, a veces sostenidas también por donativos, se federalizaron, o intentaron hacerlo, hacia finales de los años 30. Los incompletos expedientes del municipio de Huehuetla no permiten llegar a conclusiones definitivas, pero la evidencia

disponible sugiere que, a pesar de algunos intentos, no hubo más de tres escuelas federales antes de 1970, y es posible que éstas no hayan funcionado regularmente durante todo el periodo 1940-70. Queda pendiente conocer el impacto de esas escuelas y si influyeron, y de qué manera, en el funcionamiento de las escuelas no federales (Acevedo, 2004, cap. 6).

Por su parte, en el municipio de Cuetzalan, de tierra cálida y dentro del ex-distrito de Zacapoaxtla, los intentos de penetración de las escuelas federales, a pesar de varias incursiones en los 20 y 30, no fructificaron sino hasta mediados y finales de la década de los 40. Para el caso del pueblo sujeto de San Miguel Tzinacapan, y de la propia cabecera, la presencia de la SEP sólo cristalizó a partir de 1946.^{xi} No hay espacio aquí para ahondar en los motivos de esta lenta penetración de la SEP, ni lo que sucedió cuando finalmente llegó, pero sí para proponer la hipótesis de que, al menos para ciertas zonas, como la tierra cálida y tierra caliente de la sierra norte de Puebla, los avances de la famosa escuela rural federal mexicana se darán más en los años 40 y 50, e incluso en los 60 y 70, que en el muy estudiado periodo de 1920-1940. Por ello parece indispensable continuar la ya sólida investigación de 1920-1940 con trabajos sobre las siguientes décadas, que nos permitan conocer con mayor precisión cuál fue la penetración del sistema federal, no solo en términos cuantitativos (cuántas escuelas, maestros y alumnos), sino también en términos de su influencia más amplia sobre programas y prácticas de las escuelas no federales.

Bibliografía

Acevedo-Rodrigo, A. (2004). *Paying for Progress: Politics, Ethnicity and Schools in a Mexican Sierra*. Tesis de Doctorado en Historia. University of Warwick, Reino Unido.

Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa*. México: El Colegio de México y CIDE.

Bazant, M. (2002). *En busca de la modernidad: Procesos educativos en el*

Estado de México, 1873-1912. México: El Colegio Mexiquense.

Brewster, K. (2003). *Militarism, Ethnicity and Politics in the Sierra Norte de Puebla, 1917-1930*. Tucson: University of Arizona Press.

Díaz Covarrubias, J. (2000). *La Instrucción Pública en México*. Edición facsimil de la publicada en México por Imprenta del Gobierno en Palacio en 1875. México: Miguel Angel Porrúa.

Dirección General de Estadística (1944). *Puebla en Cifras*. México: Talleres Gráficos de la Nación.

LaFrance, D. G. (2003). *Revolution in Mexico's Heartland. Politics, War, and State Building in Puebla 1913-1920*, Scholarly Resources, Wilmington.

Loyo, E. (1999). El largo camino a la centralización educativa, 1920-1992. En María del Carmen Pardo (Coord.) *Federalización e innovación educativa en México* (pp. 49-62). México: Colegio de México.

Pansters, W. (1998). *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*. México: FCE y BUAP.

Quintanilla, S. y M. K. Vaughan (Eds.) (1998). *Escuela y Sociedad en el periodo cardenista*. México: FCE.

Rockwell, E. (2007). *Hacer escuela, hacer estado. La educación pos-revolucionaria vista desde Tlaxcala*. México: Colegio de Michoacán, CIESAS y Cinvestav.

Secretaría de Educación Pública (1926). *Noticia Estadística sobre la Educación Pública en México correspondiente al año de 1925*. México.

(1930). *Noticia Estadística sobre la Educación Pública en México correspondiente al año de 1928*. México.

(1932). *Memoria relativa al estado que guarda el Ramo de Educación Pública el 31 de agosto de 1932*. México.

Secretaría de Fomento (1902). *Censo General de la República verificado el 28 de octubre de 1900 conforme a las instrucciones de la Dirección General de Estadística*. México.

Thomson, G. (1989). Montaña y Llanura in the politics of Central Mexico: The case of Puebla, 1820-1920. En Wil Pansters and Arij

Ouwenell (Eds.) *Region, State, and Capitalism in México: Nineteenth and Twentieth centuries*. Amsterdam: CEDLA.

Vaughan, M. K. (1997). *Cultural Politics in Revolution: Teachers, Peasants, and Schools in Mexico, 1930-1940*. Tucson: University of Arizona Press.

Archivos:

Archivo del Congreso del Estado de Puebla (ACEP), Puebla, Pue.

Archivo General del Estado de Puebla (AGEP), Puebla, Pue.

Archivo Histórico de la SEP (AHSEP), México, D.F.

Referencias

ⁱ Agradezco al Cinvestav y al Conacyt (Convenio 60405) por los recursos provistos para esta investigación y a Claudia Garay por la compilación de buena parte de las estadísticas aquí analizadas.

ⁱⁱ Para entender este proceso son muy útiles los trabajos de Arnaut (1998) y Rockwell (2007, p. 79-115).

ⁱⁱⁱ Una notable excepción es Rockwell (2007, cap. VI).

^{iv} Para una utilísima visión de conjunto de estas cuestiones, véase Loyo (1999).

^v Archivo del Congreso del Estado de Puebla (ACEP), Diarios de debates, "Versión taquigráfica de sesiones públicas, sep-dic 1922, XXV leg", Sesión ordinaria del jueves 14 de septiembre de 1922.

^{vi} Archivo General del Estado de Puebla, Secretaría de Educación Pública, Movimiento de Personal y todo lo relacionado con Escuelas (AGEP-SEP-MPE), caja 48, exp. 112. Junta Directiva de Educación Primaria, Teziutlán 5 ene. 1925 y Zacatlán 22 mzo. 1925.

^{vii} Véase la siguiente nota.

^{viii} Fuentes para las Tablas 1 y 2: Para los años 1925, 1928 y 1931: Secretaría de Educación Pública (1926, 1930 y 1932). Para los años 1935 y 1942: Dirección General de Estadística (1944).

^{ix} Tenemos buenas investigaciones, por ejemplo, LaFrance (2003), Brewster (2003), Pansters (1998) pero todavía muchas lagunas en periodos y temas.

^x El caso de Puebla requiere aún de investigaciones cuantitativas detalladas pero la evidencia ahora disponible sugiere coincidencias con lo observado por Rockwell (2007) para Tlaxcala. Un mayor estudio del caso poblano permitiría hacer comparaciones más precisas con Tlaxcala.

^{xi} Archivo Histórico de la SEP (AHSEP), Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios, Estado de Puebla, Serie Escuela Rural Federal, Expediente Cuetzalan, Puebla, 1946-1969; Expediente Tzinacapan, Pue., 1938-1978; Expediente Yohualichan, Pue., 1938-1971; Expediente Yancuitalpan Pue., 1938-1971. Véase también: Acevedo (2004, caps. 5 y 6).