



# EL PRELUDIO DE LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO. CENTRALIZACIÓN Y ESTADO EDUCADOR EN 1911

**MARÍA DEL REFUGIO MAGALLANES DELGADO**  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS

**TEMÁTICA GENERAL:** HISTORIA E HISTORIOGRAFÍA DE LA EDUCACIÓN

## RESUMEN

México en 1911 celebró el segundo congreso nacional de educación primaria. La representatividad política que ejerció el magisterio de cada entidad coartó el espíritu centralista de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Esta instancia formó tres comisiones integrada por el profesorado para abordar temas relevantes para la educación nacional: el cumplimiento del precepto de la obligatoriedad, la intervención del Estado en la instrucción oficial y privada, y: la federalización de la enseñanza.

Los dos primeros tópicos hundían sus raíces en el liberalismo de 1891 que pugnó la laicización de la enseñanza mediante el cumplimiento de la obligatoriedad, gratuidad y laicismo, la formación del magisterio y la institucionalización de las sociabilidades pedagógicas. La federalización se sustentaba en la necesidad que tenía el gobierno federal de impulsar un sistema educativo nacional para conseguir la perfectibilidad humana, la educación para la vida y vivencia de la democracia.

El temor al centralismo hizo que los congresistas rechazaran la federalización de la enseñanza. El federalismo se entendió como un régimen de las políticas públicas confederado, en el que el Estado estaba facultado para federar algunos servicios públicos, pero como Estado Educador su papel era débil. Las evidencias mostraban que el progreso de la instrucción primaria en las entidades era producto de un intervencionismo indirecto del Estado. Se concretó la nacionalización de la enseñanza para incluir los indígenas en las escuelas rudimentarias. El magisterio como grupo de presión, evitó la homogenización pedagógica y exigió una intervención del Estado fuerte y real.

**Palabras clave:** federalización educativa, Estado educador, centralización

## INTRODUCCIÓN

En México, a fines de agosto de 1911, la convocatoria para el segundo congreso nacional de educación primaria estaba lista. En ella se pretendía hacer efectivos los acuerdos de 1910; año en que la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, exhortó a todo el magisterio, tanto oficial como particular, a nombrar delegados para cada entidad para que informaran sobre los adelantos alcanzados en la educación de su estado. Pero también se discutirían tres temas seleccionados por la mesa directiva del congreso: la federalización de la educación primaria, los medios empleados para hacer efectivo el precepto de la educación primaria obligatoria en todo el país y la intervención del Estado en las escuelas primarias no oficiales (Congreso Nacional, 1911).

En el siglo XX, el discurso político que permeaba las acciones de este campo versaban sobre la obligación que tenía el Estado de extender la instrucción primaria respetando la autonomía de cada entidad federativa. De una sociedad instruida se podían esperar progreso, civilidad y transformación de las costumbres cívicas, morales y religiosas. El proyecto reformista en el ramo educativo puso su mirada en los principios de “un liberalismo secularizador” (Plancarte, 2012) para fomentar la escuela nacional desde tres ejes: obligatoriedad, gratuidad y laicidad (Magallanes, 2016).

Esta ponencia explica el papel del Congreso Nacional de educación primaria como un órgano informativo de los progresos de la educación en México, pero también como cuerpo deliberante de la situación educativa del país y gestor de la institucionalización de la enseñanza nacional. Se toman para el análisis, las disertaciones de tres comisiones que tenían la encomienda de responder a las tres preguntas fundamentales del congreso. Los resolutivos de cada comisión se argumentaron desde tres perspectivas: la política, la filosófica y la pedagógica; los congresistas con estos enfoques ponderaron el papel del Estado, la democracia, la escuela, la educación para alcanzar el perfeccionamiento humano, el magisterio y el padre de familia (Congreso Nacional, 1911).

## LA EDUCACIÓN NACIONAL

En los albores del siglo XX, dar continuidad al incipiente proyecto de la educación primaria nacional de la centuria pasada era un reto. El grupo de los Científicos entendía que México estaba llamado a ser una gran civilización, pero sabían que el capitalismo como palanca para ingresar a ese estadio cultural no predominaba en todo el país, la ausencia de una política incluyente de todos los

grupos sociales al concierto nacional y la endeble postura del Estado eran realidades que debían superarse con un plan político ambicioso: la democratización y la federalización de la educación.

En este contexto, Justo Sierra<sup>ii</sup> presentó un proyecto con base al cual se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1905. Con este acto se concretaba la institucionalización de la educación nacional y se iniciaba la fase de reformas educativas. Se modifica la Ley de Instrucción Primaria en 1908 y se convoca al primer Congreso Nacional de Educación Primaria en 1910 (Martínez, 1973, pp. 129-130). En el discurso inaugural, Sierra exhortaba a los maestros a reconocer su misión educadora, misma que los ponía moralmente por encima de todo conciudadano que prestaba servicios a la patria a pesar de que su condición era precaria. Agilizar el proceso educativo exigía que los profesores se reunieran periódicamente en asambleas y de ahí surgiera las bases para confederar las escuelas. Integrar y diferenciar a todo el organismo conducía al perfeccionamiento y progreso social (Bazant, 1993, pp. 29-30 y 40-42).

Gregorio Torres Quintero<sup>iii</sup> como presidente de la mesa directiva del congreso nacional de 1911, en el discurso de cierre del evento, intentó legitimar las acciones de esa instancia gubernamental apelando a la importancia del pasado en la construcción del presente y el sentido de la evolución social en la que estaba inmersa la nación mexicana. Despreciaba la idea de la existencia de una era nueva provocada por el exilio de Porfirio Díaz. Por el contrario, aseguraba que el nuevo momento histórico de México hundía sus raíces en el régimen porfirista (Congreso Nacional 1911, p. 54). El amanecer de la educación nacional era consecuencia de los antecedentes, en esas sesiones del congreso no se estaban dando saltos de un estadio social a otro, más bien existía un puente evolutivo entre el pasado y el presente.

Torres afirmó que generalizar la escuela primaria para paliar el analfabetismo era el primer escalón para ascender a la vida democrática. Un pueblo demócrata se caracterizaba por ser culto y trabajador. Si bien era cierto que pocos estados tuvieron avances reales en 1910, y casi todos sufrieron algún descenso en la inscripción, asistencia, examinados y aprobados, y los gastos no se habían incrementado, esas deficiencias se estimaron como accidentales por la Secretaría de Instrucción (Congreso Nacional 1911, p. 55).

Lo relevante de ese congreso eran los temas propuestos para la discusión: la federalización educativa, la efectividad del precepto de la obligatoriedad y la intervención del Estado. Tópicos que la Mesa Directiva del Congreso consensó de las propuestas de las delegaciones el 22 de abril de ese

mismo año. No obstante, esta información no disipó el fantasma del centralismo ni la predisposición de los integrantes de las comisiones para cambiar sus opiniones y dictámenes finales (Congreso Nacional, 1911, p. 19).

## FEDERALIZAR LA EDUCACIÓN: LA VOZ DE LAS ENTIDADES

La comisión compuesta por Matías E. García, José Miguel Rodríguez y Cos.-Vicente V. Quiroz y Mateo R. Osorio (de Chihuahua, del Distrito Federal, Jalisco y Veracruz) respondieron con un rotundo no a esta cuestión crucial del Congreso: la federalización. Después de largas búsquedas por los diccionarios de expertos juristas, llagaron a la conclusión de que la frase “federalizar la educación primaria en la República” era la:

1° Acción y efecto de someter todo el régimen escolar y educativo de nuestro país a la central y absoluta dirección de los poderes federales legítimamente constituidos, de la Nación.

2° Acción y efecto de formar con los principales elementos directores de la educación pública y privada de los Estados, Territorios y Distrito Federal, una alianza, una liga, (foedus, eris, alianza) que asuma la dirección de la educación primaria en México, es decir, una federalización escolar dentro de la federalización nacional y dentro, naturalmente de nuestro régimen político y del absoluto respeto a nuestras leyes (Congreso Nacional, 1911, p. 20).

Por unanimidad, esa comisión se negó a colocar la educación primaria del país en manos de los poderes federales de la Nación. El artículo 40 de la Constitución se oponía a la federalización. En efecto, para ellos el asunto de la educación pública y privada nada tenía que ver con el gobierno general del país; al contrario, la educación era competencia del régimen interior de cada Estado.

Si al poder federal se le otorgaba la facultad de dirigir la educación primaria, una tendencia natural, sería uniformar su legislación y ese proceso contravenía la heterogeneidad. La diferencia de climas y la diversidad de costumbres reclamaban la expedición de leyes especiales para cada región del país y leyes que produjeran frutos. Además, la centralización de la enseñanza traería como consecuencia la aristocratización y el provincialismo escolar. Indudablemente no se podría operar una

sana pedagogía desde la perspectiva centralista. La enseñanza demandaba independencia de criterio, libertad de acción individual y un trámite administrativo eficaz (Congreso Nacional, 1911, pp. 17-18).

Si la federalización truncaba el buen régimen y gobierno de la educación popular en lo pedagógico, también sucedía lo mismo en lo económico. Cuál sería el criterio para el repartimiento de los fondos. La comisión entendía dos rutas posibles: el uso discrecional de los recursos fundamentado en las necesidades o la racionalidad proporcional al ingreso. La primera acción conduciría a la solidaridad nacional, pero no sería equitativa la redistribución del fondo; además se generaría un gasto enorme en administración estatal y federal (Congreso Nacional, 1911, p. 40).

Miguel Rodríguez y Cos, en su calidad de representante de la Secretaría de Instrucción, realizó una réplica sobre las interpretaciones que la comisión había hecho sobre el sentido de la federalización educativa. Si bien era cierto que el papel institucional de la Secretaría fue vituperado desde su creación por un sector de la clase política antiporfirista, dicha institución representó en 1905, el camino de la innovación administrativa para el distrito federal y sus territorios aledaños, también era verdad que ese órgano estaba guiado por un espíritu de unidad nacional, tal como acontecía con otras secretarías. Entonces, por qué inferir y actuar sin distinguir el presente del pasado (Congreso Nacional, 1911, pp. 40-41).

En efecto, la Secretaría no poseía una jurisdicción federal, pero sí estaba permeada por la confianza en la federalización de la enseñanza. Manuel María de Zamacona, miembro del Consejo Superior de Educación Pública y diplomático en Estados Unidos, introdujo este ideal político en la educación nacional. Los procesos de federalización de los servicios en México no representaban una novedad; entonces federalizar la enseñanza se percibía como algo propio en la evolución política del país.

En octubre de 1911, Rodríguez y Cos estaba convencido de que una de las prioridades del país en esos momentos políticos era el fomento de la unidad nacional. Si la federalización se asumía como un pacto de alianza, lo único que faltaba era que los interlocutores educativos tuvieran la voluntad de asociación. Ejemplos palpables del asociacionismo educativo eran los congresos pedagógicos de finales del siglo XIX. En ellos, los asistentes no ponderaron la diferencia sino la unidad. Así pues, a pesar de que todos los asistentes eran de diferentes puntos de la República, poseían un referente común, todos eran parte de la nación (Congreso Nacional, 1911, p. 41).

La construcción de la mentalidad nacional no era un acto inédito. En el presente se podía hacer lo mismo. Para demostrar que el retorno del sentimiento nacionalista no era simple retórica; Rodríguez (Congreso Nacional, 1911, p. 42) hizo referencia a los cuatro millones indígenas y la necesidad de federalizar la educación. Ni la Constitución ni el derecho de gentes se oponían a la federalización. Por el contrario, la misión de los pueblos civilizados era redimir a los pueblos incultos. La intervención de carácter federal en cada estado consistía en unir las fuerzas del centro con las fuerzas de la periferia, a fin de difundir un solo nacionalismo.

El camino de la federalización era la ruta de la vida democrática. Las escuelas llamadas Rudimentarias creadas para todas las regiones del país, a pesar de lo muy exiguo de sus programas, eran la primera forma de propaganda del nacionalismo educativo popular. Rodríguez estaba persuadido de que valía la pena que en México se instaurara el sistema de la federalización de la enseñanza y las escuelas rudimentarias se convertían en el laboratorio del incipiente federalismo educativo (Congreso Nacional, 1911, p. 42). En esta argumentación había una razón política de gran envergadura: el establecimiento de una democracia sana y progresiva orientada por un pacto federal.

## EL ENDEBLE ESTADO EDUCADOR

La comisión integrada por los delegados Adolfo Márquez, Antonio Albarrán, Rodrigo Cárdenas Carranza, Juan Sánchez y Sóstenes Esponda (de Puebla, México, Coahuila, Oaxaca y Chiapas), explicó el papel del Estado Educador en México.

Desde su punto de vista, la escuela iv sostenía entre sus ideales, la preparación del niño v para la vida más completa posible, a fin de que se beneficiaran los individuos y la sociedad. En consecuencia, la educación, poseía un doble fin: el perfeccionamiento individual y el perfeccionamiento social. Los padres tenían el deber de educar a los hijos en consonancia con una necesidad social y el Estado de exigir el mejoramiento social. Sin embargo, la observancia del precepto de la obligatoriedad era relativa. En el plano teórico había avances notorios, pero en la realidad todavía faltaba mucho por hacer. Las causales tenían su origen en el maestro, la familia, en contexto y las acciones del gobierno (Congreso Nacional, 1911, p. 21).

El maestro daba cuenta de una incompetencia pedagógica y moral; la familia era un núcleo que tenía poco aprecio por la escuela por estar sumida en la pobreza. Un sector de la sociedad sentía indiferencia hacia la escuela, otros grupos manifestaban su antipatía por la escuela oficial. El gobierno

mostraba poco empeño en la formación de buenos profesores, en entregar estímulos a los maestros sobresalientes, confiaba los asuntos de la educación a gente ajena al ramo, en el empadronamiento y permanencia de los niños en la escuela; y la falta de vigilancia por el Estado en las Escuelas particulares (Congreso Nacional, 1911, pp. 22-23).

Los medios conducentes para que la obligatoriedad fuera absoluta eran la organización de centros de estudio para los profesores ubicados en puntos estratégicos de la región; el desarrollo de conferencias especiales para enaltecer la labor del maestro y elevar su nivel moral, y provocar la mejora de la prensa pedagógica por iniciativa particular del profesorado. Entre los padres hacía falta popularizar el papel eficaz de la escuela en el mejoramiento social. Faltaba establecer y atender las escuelas normales, elevar los sueldos del profesorado para que la carrera fuera atractiva y crear un fondo de jubilación para recompensar la antigüedad del mentor. Se enfatizó que las direcciones técnicas y administrativas de la educación primaria debían estar a cargo de profesores de instrucción primaria (Congreso Nacional, 1911, pp. 24-25).

En esa larga lista de requerimientos, se puntualizó que la inspección escolar debía reorganizarse para que estuviera a cargo de profesores de reconocida competencia teórica y práctica; e incluso la inspección debía extenderse a las escuelas particulares con el propósito de cuidar la observancia del precepto de la enseñanza obligatoria. La creación de una policía escolar evitaría la vagancia de los niños y el plan de estudios tendría una racionalidad que partiera de las costumbres y necesidades de cada localidad; el empadronamiento de los niños pasaba a ser una obligación del profesor (Congreso Nacional, 1911, 25-26).

Ampliar la cobertura escolar a los puntos más lejanos, dotar de muebles y utensilios en cantidad suficiente a dichos planteles; y establecer comedores escolares representaban el ejercicio democrático de la instrucción. No podía dejarse de lado el fomento de los Congresos Pedagógicos locales o generales, la creación de bibliotecas escolares fijas o circulantes; la protección a la prensa pedagógica e impresión de libros, folletos, hojas sueltas, etc., y organizar concursos que facilitan la producción y selección de obras nacionales de carácter pedagógico (Congreso Nacional, 1911, p. 26).

En efecto, las deliberaciones sobre la federalización condujeron a la revisión del nacionalismo y las funciones del Estado educador. Una de las premisas que guiaban estas mociones era la popularización de las ideas sobre la realización de la educación del pueblo. Pero, hasta dónde podía intervenir el Estado en las escuelas primarias no oficiales.

La Comisión integrada por los delegados Silverio Zamudio, Felipe Valle, Ponciano. Rodríguez e Ignacio Esquivel Alfaro (de Tamaulipas, Sinaloa y del Distrito Federal), tenía que responder sobre la intervención del Estado en las escuelas primarias no oficiales. Su argumento partió del supuesto de que el individuo y la colectividad estaban sujetos a la ley de la evolución. Sostuvieron que el Estado debía intervenir en las escuelas primarias no oficiales, pues la intervención tenía el propósito de conocer si en ese tipo de establecimientos se fomentaba la perfectibilidad humana, porque el fin último de la educación era ese. Si la escuela intervenida cumplía esta misión filosófica, entonces el Estado se comprometía a brindarle apoyo económico (Congreso Nacional, 1911, pp. 28-30).

El proteccionismo del Estado sería temporal y éste suministraría maestros, muebles, útiles o fondos pecuniarios. Aunque era necesario tener presente que, el fomento de carácter económico no podía tener efecto si la parte técnica, tanto de la organización pedagógica como en el personal docente respectivo, carecía de condiciones compatibles con el criterio oficial. Todos coincidían en que si una escuela constituía una amenaza para la salud moral, intelectual o física del niño, debía ser clausurada.

El licenciado Eduardo J. Correa de Jalisco emitió su voto particular sobre este punto. Él no estaba de acuerdo con el dictamen de la comisión. La intervención del Estado era un atentado contra los derechos de los maestros, el alumno y el padre de familia. El intervencionismo iba contra la libertad de enseñanza, garantizada por el artículo tercero constitucional. Por otro lado, se transgredían las garantías de libertad de trabajo estipuladas en el artículo tercero y cuarto, afectándose al maestro (Congreso Nacional, 1911, p. 31).

Al investirse el Estado con la facultad interventora, tanto del espacio como del individuo que realiza un trabajo, se coarta el derecho del sujeto para enseñar y ganarse honradamente la vida mediante ese trabajo. Pero ahí no paraba el acto anticonstitucional. Correa ponderó que en caso de que se llegara a considerar al magisterio como una profesión, se trataría de un ejercicio profesional que no demandaba un título para su ejercicio legal. En consecuencia, también se violentaba la libertad del trabajo (Congreso Nacional, 1911, p. 32).

Con la intervención del Estado se vulneraba la libertad individual del padre y del alumno desde el momento que se clausuraba una escuela. Al no existir la escuela que el padre deseaba para su hijo, el Estado usurpaba funciones que, conforme al derecho natural, sólo correspondían al padre o tutor. Al conceder aptitud al Estado para discernir si una escuela era una amenaza para la salud moral, intelectual o física del niño era un absurdo, significaba tiranizar al ramo. El Estado no poseía una moral

sólida y sus representantes eran ineptos. Además era injusto que las escuelas no oficiales que ni pedían, ni querían ni recibían nada del Estado, estuvieran sometidas a la irritante tutela que proponía la comisión. Las escuelas privadas vivían libremente dentro del organismo de un país constituido libremente (Congreso Nacional, 1911, pp. 31-32).

## CONCLUSIONES

En el Congreso, el telón ideológico de fondo era la concepción republicana en la cual el Estado se convierte en educador y en guía moral de las masas. La escuela oficial laica desempeña la tarea de promover la identidad nacional y una cohesión social centrada en el culto a la patria. La escuela oficial laica sirve al propósito de formar a la ciudadanía en valores morales y políticos de una República laica y democrática, como la igualdad social, la libertad individual y la fraternidad (Rivera, 2013, pp. 368-372).

No obstante, la desconfianza al centralismo hizo que los delegados rechazaran la federalización de la enseñanza. Se hicieron votos para que el magisterio se uniera para desarrollar los ideales sociales y culturales. La celebración del tercer congreso nacional de la educación en Chihuahua en el 1912, cubriría el propósito informativo asignado a cada delegado, para valorar si se había ampliado la educación popular y si el analfabetismo en México daba indicios de descender por la implementación de la instrucción rudimentaria.

En México no había condiciones para un Estado educador fuerte. Predominaba el intervencionismo indirecto: las sociedades mutualistas y pedagógicas del magisterio, la gobernanza de la escuela a través de las leyes orgánicas y el aparato burocrático escolar.

La búsqueda y el cumplimiento de la perfectibilidad del individuo, de enseñar para la vida y la libertad de enseñanza, dejaban abierta la puerta a las escuelas no oficiales que aglutinada en comunidades enseñantes confesionales engrosaban y fortalecían los padrones de la escuela pública en el país. Se avizoraba la permanencia de la instrucción primaria como un mosaico clasista en la estructura de la escuela nacional, que reproducía las diferencias socioculturales entre la ciudad de México y las provincias.

El delegado de Colima, Basilio Badillo, en las palabras de agradecimiento que dirigió a los congresistas, dijo estar convencido de que el pueblo procreaba su progreso en el nido de sus legislaciones, pero el tutor nato del progreso era el Estado y sus instituciones. México era un pueblo

joven que: “marchaba por el camino de la grandeza, con la antorcha de sus libertades en la mano, y por ello ha estado el Gobierno en el deber de tutorar los impulsos de su perfeccionamiento y ser su sostén en los primeros pasos de adelante” (Congreso Nacional, 1911, p. 85). Federalizar la educación era un asunto del Estado. La centralización estaba en el futuro inmediato de México.

## REFERENCIAS

- Bazant, M. (1993). Historia de la educación durante el porfiriato. México: El Colegio de México.
- Congreso Nacional de educación Primaria (1911). México: Imprenta de Carranza.
- Granja Castro, J. (1998). Formaciones conceptuales de la educación. México: El Colegio de México.
- Hamnett, B. (2013). El liberalismo en la reforma mexicana, 1855-1876: características y consecuencias. En Roberto Blancarte, (coord.). Las leyes de reforma y el Estado laico: importancia histórica y validez contemporánea. México: El Colegio de México, UNAM (pp. 67-96).
- Magallanes Delgado, M. R. (2016). La educación laica en México. La enseñanza de la moral práctica siglos XIX-XX. Zacatecas: Policromía.
- Martínez Jiménez, A. (1973). La educación elemental en el porfiriato. En Historia Mexicana, Vol. XXII: 4. México: El Colegio de México (pp. 105-143)
- Plancarte R., Caro Luján, N., Gutiérrez Martínez D. (Coord.) (2012). Laicidad. Estudios introductorios. México: El Colegio Mexiquense.
- Rivera Castro, F. (2013). La laicidad liberal. En Salazar Ugarte, P. y Capdevielle, P. (coords). Para entender y pensar la laicidad. Colección Pedro Carpizo. México: Ed. Porrúa (pp. 361-406).

---

<sup>i</sup> A esta convocatoria acudieron representantes de 30 estados, únicamente faltaron Querétaro y San Luis Potosí. Los delegados eran 37 profesores, 5 licenciados, 3 ingenieros y 2 médicos y 5 que no especificaron su profesión. Jalisco, Hidalgo y el D. F., contaron con delegados que representaban a las escuelas católicas de su entidad. Las delegaciones del D.F., de Tamaulipas y de Veracruz incluyeron a una mujer en su contingente. (Congreso Nacional, 1911, pp. 4 -5).

<sup>ii</sup> En este congreso, circuló la idea de llevar la educación a las masas y se fortaleció la generación de líderes educativos en México. (Martínez, 1973, pp. 129-130).

<sup>iii</sup> Profesor normalista que dedicó toda su vida a la educación. Fundador de las revistas *La Escuela Primaria* y libros de texto de primaria como *Lector infantil mexicano*, *Lector enciclopédico*, *Una familia de héroes* y la *Patria mexicana* entre otros (Bazant, 1993, p. 140).

<sup>iv</sup> La escuela como institución social destinada a la enseñanza es un medio que contribuye al bienestar humano es producto de la obra pedagógica y política de los mexicanos de 1880. (Granja, 1998, pp. 170-173).

<sup>v</sup> El liberalismo político del siglo XIX enfatizó que la misión del gobierno republicano era: “proteger al hombre en el libre desarrollo de sus facultades físicas y morales. (Hamnett, 2013, p. 68).