

El Municipio y la Educación Básica

ARQUIMEDES CABALLERO

INTRODUCCION

El desarrollo de la nación mexicana ha dado al municipio, en diversas épocas de la historia, una significación distinta. El municipio ha estado en el centro de las disputas por lograr la unidad nacional, unificar los valores mexicanos o constituir un proyecto de educación nacional. El desprecio a él condujo a la separación de Yucatán y Texas durante el régimen centralista y la sobrevaloración del mismo provocó la crisis de la administración educativa de 1917 a 1920.

Las instituciones y actividades sociales, entre ellas la educación, se han relacionado de distinta manera con la actividad y desarrollo municipales en la historia de la organización socio-política mexicana. El vínculo de la educación con el municipio puede reconstruirse desde el momento en que la Nueva España hereda la organización municipal española a través de los ayunta-

mientos y cabildos que integraron el virreinato, hasta el periodo de la federalización definitiva de la educación, por medio del decreto que crea la Secretaría de Educación Pública, en 1921, durante la presidencia de Alvaro Obregón.

I. DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

Tal vez, la raíz del municipio libre en México se encuentre en la síntesis del municipio español con la organización de las comunidades indígenas precortesianas.

El municipio español muestra su fuerza en muchos momentos históricos: el de la reconquista, el freno al exceso de los emperadores, la lucha abierta por los fueros locales que se da en 1520. Por su parte, la comunidad indígena, como lo describe Justo Sierra, interpone su resistencia, organizando sus propias comunidades frente a la ofensiva de la encomienda.

Durante los primeros años del virreinato coexiste la tendencia de feudalizar la tierra, para beneficio de los encomenderos, con el fuero de los municipios (cabildos y ayuntamientos), para establecer sus propias ordenanzas, aunque sometidas a la aprobación del virrey, y pocas modificaciones sufrirá esta estructura en tiempos coloniales; pero el fuero mantenido fue semilla de los movimientos de independencia.

Durante los primeros años de la independencia, el ayuntamiento de la ciudad de México, así como los cabildos locales, estuvieron sujetos a las jefaturas políticas establecidas por la Constitución de Cádiz en 1812. Durante las décadas siguientes, la suerte del municipio fue incierta debido a las luchas de conservadores y liberales, federalistas y centralistas; imperios e intervenciones.

Tanto los centralistas como los federalistas apoyaron durante el siglo XIX las jefaturas políticas, que se transformaron en prefecturas en cada partido y presidían los ayuntamientos de su jurisdicción. Dichas prefecturas acentuaron su control durante el porfiriato, de tal modo que el Partido Liberal Mexicano y los movimientos iniciales de la Revolución debieron enfrentarlas.

En la Constitución de 1917 se establecen reformas favoreciendo la libertad municipal y se encomienda la educación a los municipios. Se rompe, así, la larga trayectoria por unificar el proyecto educativo nacional. Es con el general Alvaro Obregón, en 1921, cuando se retoma la trayectoria del siglo XIX, para poder unificar la educación no sólo en el Distrito Federal y territorios, sino también en los estados y municipios.

II. MUNICIPIO Y EDUCACION EN LA POLITICA EDUCATIVA MEXICANA

Si se hace una síntesis del ideario político del siglo XIX y de la primera década del siglo XX, que manifiesta cuál era la función del municipio en materia educativa, se puede generalizar que en este aspecto están ausentes las directrices políticas.

Tal vez, la voluntad prevaleciente de respetar la autonomía de los estados y la lucha por establecer la libertad en la enseñanza, propiciaron que las leyes fundamentales re-

servaran para el Estado, únicamente, la educación en el Distrito Federal y territorios.

Esto no significa que estuvieran ausentes los proyectos de unificación nacional de la educación: Mora, Farías, Joaquín Baranda, Manuel Flores y Gabino Barrera los propiciaron. Sólo, como ejemplo de lo anterior, puede revisarse lo planteado por la Constitución de 1824, la reforma de 1833, la Constitución de 1857, las ideas de los primeros congresos pedagógicos y el decreto expedido por Zapata en 1915, en el que la acción del Estado, por primera vez, pretende se extienda a todo el territorio nacional.

El primer intento de federalización de la enseñanza llevado a cabo por Zapata, sería desechado por Carranza con el argumento de que violaba la autonomía de los estados y municipios. El 13 de abril de 1917, Carranza expide la ley que reduce el número de secretarías, hace desaparecer la de Instrucción Pública y Bellas Artes y, en el artículo 166 de la misma, se hacen depender de los ayuntamientos todas las escuelas primarias.

La municipalización de la educación decretada por Carranza, subsistirá en una grave crisis hasta el 28 de septiembre de 1921, fecha en que Alvaro Obregón decreta la creación de la Secretaría de Educación Pública para federalizar definitivamente la educación.

III. SITUACION REAL DE LA RELACION MUNICIPIO-EDUCACION

La realidad de la educación en los municipios puede apreciarse mediante una revisión de la situación de las escuelas en distintas épocas y lugares. Basta con mencionar las escuelas municipales de 1782 a 1835 en la ciudad de México, las escuelas en la provincia mexicana durante el siglo XIX y la crisis en los ayuntamientos de la ciudad de México debido a la municipalización de la enseñanza en 1917.

Las Escuelas Municipales

En 1782, el cabildo de la ciudad de México manifiesta su preocupación por atender educativamente los barrios más pobres de la ciudad, proyectando la creación de escuelas

gratuitas en las que se enseñen las primeras letras y los rudimentos de la doctrina cristiana.

En 1821, el ayuntamiento absorbe dos escuelas de los Betlemitas y cubre el sueldo de los maestros y los útiles de los estudiantes con las gratificaciones que recibía el cabildo por asistir a los sorteos de lotería.

Gracias a don Agustín Buenrostro se amplía el número de escuelas, que llegan a ser siete municipales y cuatro "amigas"* municipales, que atendían a 680 niños mediante el método de enseñanza mutua.

Las Escuelas de Provincia en el Siglo XIX

La preocupación fundamental en el siglo XIX fue la consolidación del país como independiente, con un gobierno fuerte y una sociedad organizada. A la educación se le consideró como el recurso para formar al nuevo ciudadano que reclamaba la nueva sociedad.

La importancia que se le asignaba a la educación no correspondía a lo que en la práctica se realizaba. La amplitud del territorio nacional y el deterioro causado en la provincia por la guerra de independencia, se manifiestan en los servicios públicos, en el mal estado de los caminos, en el escaso comercio y en la descapitalización.

Todo lo anterior impedía que los estados y municipios financiaran la educación y que quedara restringido el proyecto educativo a las zonas urbanas.

Municipalización de la Educación y su Crisis

Por ley del 13 de abril de 1917 desaparece la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, con autoridad en el Distrito Federal y territorios, por lo que toda la educación primaria pasa a depender directamente de los ayuntamientos.

La situación económica de éstos impide pagar los sueldos, lo que provoca la huelga de los maestros de la ciudad de México el 10 de mayo de 1919. La huelga es apoyada por otros sectores obreros y surge así una profunda inquietud social.

Esa situación propició que se gestara la idea y los proyectos de crear la Secretaría de Educación Pública, para federalizar definitivamente la educación.

Los ejemplos presentados permiten resumir el panorama de la relación municipio-educación, tal vez de manera poco optimista, pero real.

Las constantes que se detectan en la historia de la acción educativa municipal son: escasez de escuelas, falta de maestros preparados, logros educativos exiguos e incapacidad política a veces, social en ocasiones y económica por lo general.

IV. UNA MUESTRA DE LA INFLUENCIA DE LA EDUCACION EN LA COMUNIDAD MUNICIPAL

Federalizada la educación, se principia a construir un tipo de escuela que, en apariencia, carece de teoría pedagógica, de programas y organización escolar: la escuela rural mexicana.

Dicha escuela, llamada inicialmente con el significativo nombre de "Casa del pueblo", se caracteriza por su vinculación con la comunidad. Su teoría, la acción comunitaria; sus destinatarios, niños y adultos; sus programas, las necesidades de la comunidad; sus metas, el desarrollo de la comunidad.

Podría hacerse un largo análisis de los planteamientos y realizaciones de esa institución educativa, que tanta importancia ha tenido dentro de la educación nacional. Como muestra, baste retomar brevemente lo que uno de sus impulsores, Moisés Sáenz, manifiesta de ella:

"¿Qué linaje de escuela es ésta a la que llegan chicos y grandes, donde los viejos cantan de noche y los niños de día, donde se oye hablar mucho de gallinas y conejos, de cooperativas y pequeñas industrias, de recreación y actividades libres, de vacunar a la gente y cortar el pelo y tan poco de aprender a leer, a escribir y a contar? Esta es, señoras y señores, sencillamente una nueva escuela, una escuela socializada que funciona en una sociedad de vida suficientemente primitiva, para que la escuela asuma muchas de sus responsabilidades que en grupos sociales más diferenciados descargan en otras

* El término "amiga" o "miga" se utilizó para las escuelas de niñas en la época colonial.

agencias. Si los hogares no tienen el grado de cultura necesario para cuidar de la higiene de los niños, la escuela tendrá que hacerlo. Un día a la semana lavarán la ropa, irán al río regularmente, se instalará una peluquería, se harán vestidos; con los productos de la hortaliza se confeccionarán los alimentos que serán compartidos con el vecindario mismo en un día de fiesta, y así la escuela hace aquí lo que en una ciudad jamás tendría que hacer.

“Esta escuela tiene una tarea, enseñar a vivir a las criaturas, un solo método, abrir amplias las puertas y dejar que la vida entre, y luego, que los niños vivan. El programa está atado a tres o cuatro bases fundamentales de la civilización: el conocimiento y dominio de los factores que conservan la vida y promueven la buena salud; el conocimiento del medio físico agrícola; el conocimiento práctico de todo aquello que eleva y dignifica la vida doméstica; el conocimiento y ejercicio de cuanto promueve la recreación material y espiritual.

“Entre nosotros, donde la Nación está por hacerse, traspasa la norma y, no ya obedeciendo a doctrina pedagógica alguna, sino, hija de la Revolución, instrumento de la hora, se convierte en avanzada de la Patria, en factor de integración que principia por dar voz castellana a cuatro millones de indios mudos y por presentar a todos nuestros compatriotas dispersos el ideal de un México unido”.

Esta era, en resumen, la intención de la escuela rural mexicana, sobre todo para las comunidades más alejadas y olvidadas de las anteriores acciones educativas.

V. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

A través del panorama histórico, aunque parcial y breve, de la relación de municipio y educación, surge la inquietud acerca del futuro de dicha relación. No ha bastado la voluntad política para transformar el municipio en agente educativo principal, tampoco ha sido suficiente la organización administrativa del municipio para formarlo como comunidad educativa, porque no se

le ha fortalecido económicamente para propiciar su desarrollo.

Cabe la pregunta de si es necesario que el municipio sea la comunidad educativa que, además de desarrollar las mejores potencialidades de sus ciudadanos, los vincule al desarrollo sostenido de la comunidad.

Por otro lado, el municipio no sólo debe dar respuesta política y económica a sus ciudadanos. No basta con sostener escuelas, dotarlas de luz y agua, con ofrecer casa al maestro. Es necesario que el municipio establezca su proyecto pedagógico.

Proyecto pedagógico que exigirá que el municipio, todo, se transforme en “territorio didáctico”, que se convierta en escuela para utilizar la vida ciudadana como medio educativo.

Únicamente, cuando el municipio utilice como escuela sus bosques, sus ríos, zoológicos, cines, teatros, bibliotecas, museos, comercios, almacenes, cabildos, etcétera, podrá pensarse que, además de una respuesta económica o política, está dando una respuesta pedagógica.

El programa de descentralización de la educación, que forma parte del gran proyecto de descentralización de la vida nacional, fortalece la participación del municipio en la planeación y desarrollo de la educación en el ámbito socio-geográfico que le corresponde.

Por ello, el programa de descentralización comprende el funcionamiento de los Comités Municipales de Educación, que persiguen objetivos muy claros y precisos, como son: sensibilizar a la población para que envíe regularmente a la escuela a todos los niños en edad escolar; apoyar la programación e instalación de los servicios educativos y promover su permanencia, reportar necesidades y carencias de los servicios educativos y estimular la labor docente.

En general, puede observarse que su más importante función consiste en detectar necesidades educativas formales y no formales, escolarizadas y no escolarizadas, culturales, recreativas y deportivas. Se trata de resolver los problemas educativos en contacto directo con la realidad y con el apoyo, cada vez más vigoroso y activo, de los ciudadanos de cada municipio.

Por lo demás, cabe considerar que las autoridades municipales del país, en general,

son conscientes de la importancia trascendental que tiene la escuela en el marco de sus actividades específicas. También, la población rural de hoy da a la educación importancia preponderante para conformar un futuro decoroso a los niños campesinos, el cual sólo puede alcanzarse por el camino de la cultura formal.

Esta es la causa primaria de la demanda escolar que a todos los niveles apreciamos como reciente, en progresión geométrica, y que plantea el más apremiante desafío en el campo de la educación nacional.

El problema consiste, básicamente, en lograr una adecuada sensibilización —esencia educativa por antonomasia— y con ella la correcta información que abra los cauces óptimos al proceso educativo.

Hay que sensibilizar al maestro no sólo en los aspectos que pudiéramos llamar “intrínsecos” de su profesión —lo que se hace cada vez con mayor interés y más alta exigencia por las autoridades escolares— sino también en aquellos aspectos “externos” a la pedagogía, como son, entre otros, ubicación precisa de la escuela y sus características de confortabilidad en cada caso; protección, seguridad y mejoramiento del ambiente; calidad de las aguas de consumo escolar, problema aterrador. Por ejemplo, el número de niños proyectados al bocio, con exposición cretínica por carencia de yodo o los que presentan como síntoma externo maculaciones dentarias por exceso de flúor.

También es importante una participación activa de los maestros en los programas nacionales, estatales y municipales de conservación y mejoramiento del ambiente, de educación para la salud, de planeación familiar y paternidad responsable, de educación para el consumo, de lucha contra la farmacodependencia y otros.

Ahora bien, no cabe duda, hay que adecuar la enseñanza a las características geográficas del lugar y aprovechar la variable naturaleza circundante como el mejor laboratorio, tanto de instrucción positiva como de la más pura educación trascendente. Esto implica la conformación de una nueva mentalidad en los maestros, con perspectivas más amplias de la función que les corresponde asumir como promotores supremos de la comunidad.

Hay que sensibilizar a las asociaciones civiles: padres de familia, juntas de vecinos, autoridades municipales, etcétera, acerca de las exigencias de todo tipo que plantea el funcionamiento adecuado de una escuela, para la cual, quizá, lo menos importante sean las aportaciones materiales. Es preciso crear un interés colectivo que culmine en un legítimo orgullo por la educación impartida, tarea fácil y estimulante cuando se aglutinan en un fin común todas las opciones populares —tan fáciles de acrecentar—, para hacer de las escuelas del municipio modelos que sean orgullo de sus habitantes.

Hay que sensibilizar a los educandos, haciendo de ellos no un objeto pasivo de la enseñanza, sino orientándolos debidamente hacia una participación activa en el proceso de su propia formación, en los intereses y en las realizaciones colectivas, para conseguir con ello que sean un factor dinámico de la población.

Los estudiantes podrían participar en el saneamiento de la comunidad, logrando, por ejemplo, que el abastecimiento de agua potable garantice la imposibilidad de infecciones de origen hídrico, para lo que bastaría un filtrado con arena simple o, mejor aún, de diatomita, roca fósil muy abundante en México. Con ello se eliminaría una de las causas de mortalidad de tasa más elevada en el país.

También, los estudiantes podrían mejorar la dieta familiar sin encarecerla; contribuir al mejoramiento y conservación de los lugares públicos; estimular la vida cultural; lograr por sí mismos la debida reforestación del poblado y su entorno; y, en fin, aportar iniciativas útiles en prácticamente todos los aspectos de la vida ciudadana.

Las escuelas de los municipios, delegaciones, comunidades y ejidos, pueden y deben mejorarse con el aporte de todos. La educación es una labor conjunta que a todos y a cada uno corresponde. Su elevación moral y material es fácil de lograr con los medios que actualmente contamos. Necesitamos imaginación y buena voluntad para lograr las instituciones educativas deseables; es decir, las fecundas escuelas a que aspira cada municipio, las cuales, por integración, elevarán el nivel de vida y el espíritu creador de nuestra patria.