

EL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL Y LOS PRIMEROS AÑOS DE LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA EN OAXACA (1930-1942)

SALVADOR SIGÜENZA OROZCO
CIESAS Pacífico Sur

RESUMEN: A partir de fuentes directas, generalmente institucionales, el autor expone el sistema de educación básica en Oaxaca en los años previos a la federalización, la cual se logró a partir del acuerdo firmado en 1937 entre los gobiernos estatal y federal. Asimismo, refiere los cambios y persistencias que se

presentaron en el sistema educativo durante los primeros cinco años de vigencia de dicho acuerdo. El texto concluye con una breve reflexión sobre los retos y las ventajas que la federalización de la educación tuvo en y para el estado de Oaxaca.

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

Preámbulo a la década de 1930

A principios de la década de 1930 el estado de Oaxaca se dividía administrativamente en 28 distritos y 572 municipios. En esos años el servicio educativo estaba dividido en dos sistemas: el federal, atendido por la Secretaría de Educación Pública (SEP), y el estatal, bajo la responsabilidad del Departamento de Educación Pública del gobierno del estado y de los municipios, quienes se debían encargar de mantener sus escuelas. La Ley Estatal de Educación Primaria (1926) decretó que los ayuntamientos tenían la obligación de cobrar 24 centavos de impuesto mensual a los ciudadanos varones hasta de 60 años, para la educación; aunque esta contribución no palió la falta de recursos para las escuelas (Ruiz, 2001, pp. 217-254; Martínez, 1994, p. 121; Sánchez, 1995, p. 59). Las condiciones económicas de la población y cierto desinterés hacia la escuela, dificultaban el pago de estos impuestos locales y el apoyo municipal a la educación era escaso o nulo.

La SEP no tenía injerencia directa en las escuelas estatales y municipales, pero su influencia en las políticas educativas locales era evidente. Por ello, a semejanza del proyecto federal, la actividad educativa emprendida por el gobierno de Oaxaca se orientaba al “mejoramiento biológico de la raza, en la preparación necesaria para

aprovechar debidamente los recursos de nuestro medio físico, en el conocimiento de nuestra historia, de nuestra tradición, de nuestras costumbres y de nuestro arte desde el punto de vista estético.” (Informe 1930, p. 46) Por ello hubo reformas de la enseñanza, se adoptaron horarios discontinuos de trabajo discontinuos y se realizaron campañas para el mejoramiento social (salud, urbanización, arborización, educación física, cultura estética, antialcohólica).

El Departamento de Educación, “la SEP” local, consideraba que la escuela debía inculcar determinados hábitos entre la niñez para formar una base cultural común entre la población. Por eso se realizaban días o semanas dedicadas a actividades específicas, sobre todo prácticas cívicas y sociales (Informe 1930, p. 49). En la mayor parte de Oaxaca no había edificios escolares y, cuando las autoridades locales se interesaban en la educación, proporcionaban modestos recintos que eran acondicionados para que funcionaran como escuelas. Las circunstancias locales dificultaban realizar una labor más fructífera, pues la educación dependía del cobro de impuestos municipales que muchos vecinos no cubrían, a pesar de la existencia de documentos como la Circular 186 de 1929 (Informe sintético, 1930), enviada a los municipios en el mes de noviembre con motivo del cambio anual de autoridades. Este documento señalaba algunas obligaciones, como el pago de sueldos a los maestros en vacaciones y la administración del Impuesto de Educación Primaria, cuyo cobro muchas veces se omitía.

Las escuelas estatales estaban distribuidas en seis zonas escolares, cada una comprendía un área tan extensa que los inspectores escolares debían realizar largos viajes para cumplir con sus objetivos de supervisión (Informe sintético, 1930, pp. 130-131). La fuerte atomización política de Oaxaca y la agreste geografía, condicionaban la distribución de las escuelas estatales en los distritos y municipios. A pesar de su cantidad (1,100 escuelas), el impacto social del servicio brindado por el gobierno del estado terminaba diluyéndose, aunque el servicio federal paliaba un poco dicha situación. A mediados de los años treinta el gobierno estatal incrementó el número de zonas escolares, para garantizar la frecuencia de las visitas de inspección a las escuelas. La distribución tomó en cuenta la división de Oaxaca en distritos administrativos.

La federalización de la enseñanza

La federalización de la enseñanza (1937) se logró mediante un acuerdo de cooperación técnica y económica entre los gobiernos federal y estatal, para el mantenimiento del servicio educativo en el estado; el primero aportaría 51% y el segundo el resto.¹ La federalización brindó estabilidad profesional a los profesores al establecer un sueldo

mínimo y relevó a los ayuntamientos de la responsabilidad de recaudar impuestos para la educación. El convenio señaló que la educación sería manejada técnica y administrativamente por la Dirección de Educación Federal en el Estado, y las labores se ajustarían a los programas, métodos y sistemas de la SEP. Asimismo se estipularon plazos para que los profesores adquirieran un perfil técnico adecuado (maestro con primaria, maestro rural, maestro normalista) y se estableció que sustentaran una ideología francamente revolucionaria.ⁱⁱ

Una consecuencia de la federalización fue la redistribución de las zonas escolares, con base en las condiciones geográficas, la existencia de caminos y la unidad étnica, se incrementaron a 34 (Ramírez, Informe, 1938) y comprendían 1,446 escuelas (623 federalizadas y 826 federales), 76 mil alumnos matriculados, 2,356 profesores.ⁱⁱⁱ

En 1938 se estableció el Comité Estatal de la Campaña Pro-Educación Popular que, integrado por maestros, elaboró un diagnóstico de la situación educativa estatal, el cual fue presentado en la Primera Conferencia de Educación Popular. Las conclusiones de la misma atribuyeron el rezago cultural a la fragmentación municipal de los pueblos y a la diversidad cultural. En general se consideraba que la “falta de cultura” de los pueblos indígenas dificultaba la labor que se realizaba; esta “carencia” requería un trabajo integral que combinara las actividades de los comités formados en la escuela y el mejoramiento profesional de los profesores.^{iv}

A partir de la federalización, las publicaciones de la SEP empezaron a circular entre los maestros con mayor frecuencia; desde sus páginas se buscó normalizar entre ellos “la conmemoración patria como base de la cultura cívica de nuestro pueblo”.^v Al finalizar el sexenio de Lázaro Cárdenas, la SEP instruyó a los directores de las escuelas para realizar actos cívico-sociales en los que se comentara la labor desarrollada por el presidente a los que debía asistir todo el pueblo.^{vi}

La administración escolar

Al iniciar los años cuarenta la administración educativa se reorganizó.^{vii} En 1941 la Dirección de Educación Federal dio a conocer la nueva distribución de las zonas escolares, el criterio para esta categorización fue la comunicación de los pueblos. En la

primera categoría se incluyeron los pueblos más próximos a la capital estatal y en la tercera los de difícil acceso, con un nivel entre ambas.^{viii}

La contribución de los inspectores a las actividades oficiales era importante, como en el caso del Informe Presidencial, en cuya preparación participaban de manera primordial. Los maestros eran los empleados que mejor conocían el estado y la SEP les remitió una encuesta en la que solicitó información de las escuelas y de las condiciones del medio. Con ello se pretendía realizar una evaluación del avance educativo, su impacto local, su contribución a la tarea de homogeneización nacional y los cambios que se requerían. Esta información, de la que es posible deducir algunos de los cambios esperados, puede agruparse en los siguientes aspectos:^{ix}

- *escolar*: número de escuelas, cursos de adultos, inscripción y asistencia de alumnos, número de maestros, escuelas rurales federales, archivo escolar;
- *apoyo escolar*: funcionamiento de la sociedad de padres de familia y del comité de educación;
- *social*: realización de reuniones sociales, campañas pro-limpieza, antialcohólica y pro-árbol;
- *material*: existencia de excusados, gabinetes de aseo, edificio escolar propio, mobiliario apropiado, casa-habitación exclusiva para el maestro, parque infantil, teatro al aire libre, introducción de agua potable;
- *cultural*: bandera nacional, biblioteca escolar;
- *deportivo*: asociaciones deportivas para adultos, campo deportivo;
- *productivo*: crianza de animales, campo para cultivo, efectuar exposiciones o ferias.

La labor de los maestros, a pesar de su esfuerzo y lo diverso de su acción, no era suficiente para incorporar a la población indígena a la vida nacional. Al maestro que trabajaba en el medio rural se le exigía mucho, pero hacían falta caminos, servicios sociales y un sistema económico equitativo que permitieran atenuar las diferencias que en el nivel de vida mostraban amplios sectores de la población. Las campañas y los decretos no eran suficientes para lograrlo, mucho menos en un entorno en el que la acción social de la escuela solía afectar intereses muy fuertes, sobre todo del clero y los caciques.

Como labor eminentemente instructiva, la SEP realizaba un esfuerzo económico específico para dotar de libros de texto a las escuelas primarias. Algunos de estos eran gratuitos y se entregaban a las escuelas urbanas y a las rurales federales; los que se vendían se distribuían entre las escuelas urbanas, las particulares y las federalizadas. Aunque la cantidad de los libros gratuitos era mayor, había confusión sobre a quién se le cobraba el valor de los mismos, llegando a darse el caso de que en una misma escuela a unos alumnos se les requería el pago y a otros no.

Los decretos y modificaciones legales que el gobierno establecía, para optimizar la administración pública y el uso de los recursos en la atención de los pueblos indígenas, solían tener un bajo impacto en este medio. Por ejemplo, en 1942 el presidente de la república, Manuel Ávila Camacho, emitió el Acuerdo 91 que señalaba: “Quedan bajo la supervisión del Departamento de Asuntos Indígenas, las Escuelas Rurales establecidas en las Zonas Aborígenes, donde actúan las Brigadas de Colonización y Mejoramiento, dependientes del citado Departamento, sin que tales escuelas dejen de depender administrativa, técnica y económicamente a la mencionada Secretaría de Educación Pública.”^x

En agosto de 1942, el Director de Educación Federal en Oaxaca informó al gobernador las principales actividades que se habían llevado a cabo:^{xi}

- La firma del Convenio de Federalización (1937), cuya implantación continuaba.
- La concentración de maestros en la capital del estado y en las poblaciones que eran cabecera de distrito, por lo que era necesario redistribuir al magisterio para establecer escuelas donde faltaban o reabrir las que se hubieran cerrado.
- Había 1,503 escuelas, aunque más del 10% (197) no funcionaban por diferentes causas.
- Los datos del censo escolar correspondiente a 1940 señalaron que había 237,609 niños en edad escolar, menos de la mitad (102,245) estaban inscritos en alguna escuela, el resto (135,364) carecía de dicha posibilidad. Había 652 mil analfabetos.

- El incremento de zonas escolares a 33 entre las que se incluyó a las del Istmo porque, al suprimirse la Dirección de Educación Federal que funcionaba en Ciudad Ixtepec, se transfirieron a Oaxaca.^{xii}

Epílogo

La federalización de la enseñanza propició que paulatinamente, durante los treinta años posteriores a su acuerdo, arribaran a Oaxaca diversos proyectos enfocados a mejorar el servicio educativo federal (Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas (CAPFCE), Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM), Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), Campañas de Alfabetización, el Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria o Plan de Once Años, incluso la Comisión del Papaloapan). Estas acciones atenuaron paulatinamente el analfabetismo y el monolingüismo con el incremento de profesores, la construcción de escuelas y la dotación de material didáctico. Sin embargo, el acompasado incremento de la educación primaria generará una amplia demanda de enseñanza secundaria que empezará a atenderse cuando en los años setenta el oaxaqueño Víctor Bravo Ahuja se desempeñe como titular de la SEP, historia que escapa a la etapa abordada en este breve recuento.

Bibliografía

Archivos

AHSEP. Archivo Histórico de la SEP.

BAGEPEO. Biblioteca del Archivo General del Poder Ejecutivo de Oaxaca.

Informe Correspondiente al Departamento de Estado. Periodo del 30 de Abril al 31 de Agosto de 1930.

Informe Sintético del Departamento de Estado. 1930.

Informe que rinde el C. Gobernador Constitucional del Estado, Coronel Constantino Chapital, Oaxaca de Juárez, 1º de abril de 1938.

Memoria que presenta el C. Coronel Constantino Chapital, Gobernador Constitucional del Estado 1936-1940. Oaxaca de Juárez. S.f., s.e.

Ramírez, L. (1938). *Informe del 19 de marzo de 1938 rendido por el Director Federal de Educación Primaria.*

Libros

Iturrubarría, J. (1955). *Oaxaca en la historia*, México: editorial Stylo.

Martínez, V. (1994). *Historia de la educación en Oaxaca, 1825/1940*, Oaxaca: UABJO, IEEPO.

Ruiz, F. Comp. (2001). *La educación oaxaqueña en sus leyes*, Oaxaca: IEEPO.

Sánchez, J. (1995). *Historia de la educación en Oaxaca, 1926/1936*, Oaxaca: IEEPO.

Referencias

ⁱ Informe que rinde el C. Gobernador Constitucional del Estado, Coronel Constantino Chapital, a la H. Legislatura del mismo y contestación de esta por medio de su presidente Sr. Dip. Manuel Díaz Chávez, Oaxaca de Juárez, 1º de abril de 1938. Memoria que presenta el C.

Coronel Constantino Chapital, Gobernador Constitucional del Estado, ante la H. XXXVIII Legislatura del mismo, en cumplimiento de la fracción VII del Artículo 80 de la Constitución Política Local. 1936-1940. Oaxaca de Juárez. S.f., s.e. Iturrubarría, 1955, p. 430. En ese año, se convino que el gobierno federal absorbiera el 60% del gasto educativo, y el del estado el resto.

ⁱⁱ AHSEP. Sección Secretaría Particular. Serie Federalización de la enseñanza. Exp. 22.

ⁱⁱⁱ *Alborada Roja*, Órgano de la Dirección de Educación Federal en el Estado de Oaxaca, segunda época, números 6 y 7, julio y agosto de 1938, p. 9.

^{iv} *Idem.*

^v Gamiochipi, "Las conmemoraciones como factor educativo escolar", en: *Revista de Educación*, México, diciembre de 1938, Vol. II, N° 12, pp. 34-35. A través del editorial de esta misma revista se proponía que en festejos como el de la Independencia, los maestros transmitieran en la escuela la importancia de la libertad y de los hombres que habían logrado un país soberano. "Las fiestas patrias", editorial, en: *Revista de Educación*, México, Vol. II, N° 9, septiembre de 1938, p. 1.

^{vi} AHSEP. Sección: Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios. Serie: Dirección de Educación Federal. Caja: 500. Subserie: Acciones cívicas. Año: 1939-1943. Lugar: Oaxaca.

^{vii} AHSEP. Sección: Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios. Serie: Dirección de Educación Federal. Caja: 8449.

Subserie: Organización Escolar. Año: 1940. Lugar: Oaxaca. Oficio del 19 de junio de 1940.

^{viii} AHSEP. Sección: Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios. Serie: Dirección de Educación Federal. Caja: 500. Subserie: Organización Escolar. Año: 1941-1943. Lugar: Oaxaca. Circular # 26 del 20 de febrero de 1941. Zonas A: Oaxaca, Etlá, Ocotlán, Ejutla, Tlacolula, Teotitlán y Huajuapam. Zonas B: Nochixtlán, Yolomécatl, Tlaxiaco, Cuicatlán, Miahuatlán, Ixtlán, Sola de Vega, Tezoatlán, Juxtlahuaca. Zonas C: Huautla, Chalcatongo, Ayutla, Pochutla, Putla, Coixtlahuaca, Talea, Villa Alta, Silacayoapam, Pinotepa, Juquila, Tuxtepec, Yautepec, Choapam (Zacatepec). Las zonas escolares de la región del Istmo no se incluyen en esta distribución porque pertenecían a la Dirección de Educación Federal con sede en Ciudad Ixtepec.

^{ix} AHSEP. Sección: Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios. Serie: Dirección de Educación Federal. Caja: 8449. Subserie: Dirección de Educación Federal en Oaxaca. Año: 1941-1943. Lugar: Oaxaca.

^x AHSEP. Sección: Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios. Serie: Dirección de Educación Federal. Caja: 500. Subserie: Fundación y clausura de escuelas rurales. Año: 1941-1942. Lugar: Oaxaca.

^{xi} AHSEP. Sección: Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios. Serie: Dirección de Educación Federal. Asunto: informes diversos de la labor desarrollada durante el presente año. Año: 1942. Lugar: Oaxaca, Oax. Caja: 5623, 3870. Exp. s/n. Referencia: 16-19-3-43. Fojas 7-18. El informe comprende actividades realizadas de septiembre de 1941 a agosto de 1942.

^{xii} AHSEP. Sección: Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios. Serie: Dirección de Educación Federal. Caja: 500. Subserie: Croquis de Zonas Escolares. Año: 1942-1944. Lugar: Oaxaca. La incorporación en 1942 de las zonas escolares del Istmo a la Dirección de Educación Federal en Oaxaca, provocó que la distribución de las mismas fuera la siguiente: 1 Centro, 2 Etlá, 3 Ocotlán, Zimatlán y Zaachila, 4 Ixtlán, 5 Tlacolula, 6 Ejutla, 7 Talea de Castro, 8 Villa Alta, 9 Ayutla, 10 Yautepec, 11 Miahuatlán, 12 Pochutla, 13 Juquila, 14 Pinotepa Nacional, 15 Putla, 16 Sola de Vega, 17 Chalcatongo, 18 Tlaxiaco, 19 Juxtlahuaca, 20 Silacayoapam, 21 Tezoatlán, 22 Huajuapam, 23 Yolomécatl, 24 Coixtlahuaca, 25 Nochixtlán, 26 Cuicatlán, 27 Teotitlán del Camino, 28 Huautla de Jiménez, 29 Tuxtepec, 30 Zacatepec, 31 M. Romero, 32 Tehuantepec, 33 Juchitán.