

La federalización educativa en Zacatecas, siglo XX: una síntesis histórica

María del Refugio Magallanes Delgado¹

RESUMEN

EN PRIMERA INSTANCIA, el artículo explica la visión liberal progresista de instrucción primaria de 1906 a 1914, periodo que muestra tres grandes influencias políticas: el asociacionismo liberal del magisterio, la regulación del aparato burocrático estatal para expandir, profesionalizar y homogeneizar la enseñanza, y el prelude de la federalización propuesto por la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. En segundo término, se analiza el papel de la alianza federal en la cual se constituye el subsistema de educación rural en Zacatecas de 1922 a 1933. En este lapso se da la expansión inicial de la escuela rural, la misión cultural y la Normal rural; éstos fueron enclaves culturales para incluir al campesinado al mundo de la lectura, la escritura, la historia patria y las nociones básicas de civismo. Durante esta etapa se pretendió hacer del profesorado improvisado un grupo profesionalizado en conocimientos pedagógicos, técnicos y agrícolas capaces de transfor-

.....
¹ Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma de Zacatecas,
rmdhistoria@yahoo.com.mx

mar la vida en el espacio rural. Por último, se aborda el impacto de la equidad y la eficacia del servicio educativo derivados de la propuesta descentralizadora de 1992. El poder delegado del centro a la periferia favoreció la coexistencia de los subsistemas federal y estatal, y el ensanchamiento del centralismo burocrático; mostró el bajo impacto de las políticas educativas compensatorias, la persistencia del rezago educativo y la baja calidad educativa, consecuencia del dictado y la novedad de los programas federales.

Palabras clave: Federalización educativa; educación rural; modernización educativa.

The educative federalization in Zacatecas during the 20th century: a historic synthesis

14

ABSTRACT

This article first explains the liberal-progressive view of the primary instruction from 1906 to 1914, a period characterized by three main political influences: the liberal associateship of the teaching class, the regularization of the state bureaucracy to expand, professionalize and homogenate teaching, and the prelude of the federalization proposed by the Public Instruction and Beaux-Arts Secretary. The text continues analyzing the role of the federal alliance of the rural education subsystem in Zacatecas, from 1922 to 1933. In this stage begins the expansion of the rural school system, of the cultural mission and of the rural Teachers' Colleges; these were the cultural enclaves to initiate peasantry into lecture, writing, patriotic history, and to give them the basic notions of civism. In this time it was also intended to transform the improvised teachers

into professionalized ones, with pedagogic, technical and agricultural knowledge, teachers able to transform the life in the rural space. Finally, the impact of equality and efficacy of the educative service derived from the decentralizing proposal of 1992 is examined. The relegated power from the center to the periphery favored the coexistence of the federal and the state subsystems, and also contributed to the spread of the central bureaucracy. It also evidenced the low impact of the compensatory educative policies, the persistence of the educative backwardness, and of low quality education, as it was subjected to the ruling and novelty of the federal programs.

Key Words: Educative federalization; rural education; educative modernization.

INTRODUCCIÓN

El proceso de la federalización educativa en México y Zacatecas del siglo pasado fue complejo debido que hundía sus raíces en el centralismo del régimen de la Revolución mexicana donde federalizar era centralizar. Este federalismo clásico representa la unión de varias entidades políticas que se asocian por intereses comunes. Éstas delegan ciertas actividades a un gobierno central, se trata de una delegación de la periferia al centro.

Después de la lucha armada de 1910 y la promulgación de la Constitución de 1917, los grupos de poder emprendieron la búsqueda de beneficios políticos y sociales para solucionar problemas económicos, educativos y culturales que padecían los sectores populares de la ciudad y el campo. En los Congresos de educación primaria (1910 y 1911), se enfatizaba la necesidad de expandir la educación como reforma social, sobre todo en el medio rural, pues representaba una alternativa para menguar el analfabetismo y la exclusión cultural. Se trataba de ampliar el sentido de la educación popular de 1911, donde



se incluyó al indígena a la instrucción primaria a través de la escuela rudimentaria.²

Esta perspectiva democratizadora tenía implícita una intención centralizadora; mediante un pacto político con las entidades federativas, el Estado reguló y controló el servicio educativo para construir un sistema nacional unificado. En la federalización educativa mexicana se distinguen tres tendencias políticas que definen los ámbitos jurídicos, económicos y sociales de la educación: la centralización, la desconcentración y la descentralización.³

Con base en dos categorías analíticas (centralización y descentralización) este artículo aborda tres experiencias históricas que se desarrollaron en la entidad zacatecana. La primera de ella sintetiza la visión liberal progresista de instrucción primaria de 1906 a 1914, periodo que muestra tres grandes influencias políticas: el asociacionismo liberal del magisterio, la regulación del aparato burocrático estatal para expandir, profesionalizar y homogenizar la enseñanza, y el preludio de la federalización propuesto por la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1911. Estas acciones se

.....
2 La Ley de Escuelas de Instrucción Rudimentaria (30 de mayo de 1911), autorizaba al ejecutivo federal a establecer escuelas de primeras letras en las que se impartirían en dos cursos anuales: castellano, lectura, escritura y las operaciones fundamentales de aritmética. La enseñanza no sería obligatoria y no afectaría a las leyes, futuras o vigentes, de los estados. La Ley convertía al gobierno central en un agente federal de educación; esta propuesta inicialmente fue admitida sin gran oposición e incluso con entusiasmo por los estados, con excepción de Coahuila y Colima; en Guanajuato, el rechazo provino de los hacendados. Engracia Loyo, "La educación del pueblo", en Dorothy Tanck de Estrada (coord.), *Historia mínima. La educación en México*, México, El Colegio de México, 2010, p. 154.

3 Los analistas del federalismo sostienen que en México el sistema educativo fue definido en el siglo XX por el federalismo clásico y que éste pervive bajo el caparazón de un proceso de descentralización inconcluso que ha sido calificado como federalismo ficción. Sostienen que ese nuevo federalismo educativo se concretó en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación para que el Estado pudiera recuperar el poder y la legitimidad que le fueron arrebatadas por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Carlos Ornelas, *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Siglo XXI, 2008, pp. 27-55.



operaron mediante una política centralizadora a cargo del gobierno estatal.

El segundo apartado explica la alianza federal en la que se constituye el subsistema de educación rural en Zacatecas de 1922 a 1933, articulado por la Secretaría de Educación Pública y las instancias especializadas que se formaron para institucionalizar esta modalidad escolar. En este periodo se da cuenta de la apertura y expansión inicial de la escuela rural, la misión cultural y la normal rural como enclaves culturales para incluir al campesinado al mundo de la lectura, la escritura, la historia patria y las nociones básicas de civismo, y hacer del profesorado improvisado un grupo profesionalizado en conocimientos pedagógicos, técnicos y agrícolas capaz de transformar la vida en el espacio rural.

En el último apartado, se revisa el impacto de las promesas que encerraba la descentralización educativa: participación social, democratización, equidad y eficacia en la administración del servicio. En 1992, la descentralización se atisbó como la alternativa a la concentración del poder y el caudal de ineficiencia que arrastran los sistemas educativos centralizados.⁴ La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), presagiaba la transferencia de atribuciones educativas a los estados, de los recursos humanos, financieros y materiales,

.....
4 La descentralización es una idea políticamente correcta; la promueven corrientes populistas, demócratas federalistas y neoliberales, aunque con fines distintos y diferencias de grado. Los fines de la descentralización política se encauzan a la redistribución del poder, a otorgar mayores grados de autonomía a las entidades subnacionales y a la propensión de legitimar al Estado. La descentralización política como respuesta a la crisis de legitimidad del Estado central, que con el fin de mantener el poder, ofrece concesiones a los gobiernos regionales, así como transferencias de recursos y facultades. Se trata de un poder delegado —del centro a la periferia— para restablecer la legitimidad y menguar el poder conquistado de las regiones. El poder delegado no tiene raíces, en consecuencia, las instituciones locales son débiles y el centro mantiene el control político. El poder conquistado genera instituciones que se arraigan en la vida comunitaria. Carlos Ornelas, *Política*, pp. 19-20 y 49.

para que éstos operaran los servicios en la educación básica y normal.

En Zacatecas, en la Ley de Educación estatal de 1999, se definió con mayor énfasis que la educación es una acción social que, bajo ciertas condiciones, podía convertirse en elemento estratégico de desarrollo económico y de formación humana. La necesidad de realizar modificaciones sustanciales en el sistema educativo de la entidad, al igual que en el resto del país, obedeció al imperativo de alcanzar la calidad, sustentada en el humanismo, así como en los avances científicos y tecnológicos.

El poder delegado del centro a la periferia, favoreció la coexistencia de dos subsistemas, el federal y el estatal, mostró el bajo impacto de las políticas educativas compensatorias en la entidad y la ineficacia del Estado educador. La pobreza y el rezago educativo en Zacatecas sostienen un nicho poco favorable para los programas federales y estatales que pugnan por la calidad educativa.

La educación básica local en los últimos años, a pesar de los esfuerzos presupuestales y pedagógicos de los gobiernos estatales y del propio proceso de federalización, sigue enfrentando una problemática de corte estructural y con nuevos problemas sociales emergentes, debido, en parte, a la estructura federalista que la define y la regula, lo cual se expresa en acciones fuertemente centralizadas, en un déficit financiero y en la fragilidad de los programas compensatorios. Asimismo, la actual ausencia de un sector productivo de corte industrial moderno que incida y articule los sectores minero, manufacturero, comercial y turístico, impide el combate a la pobreza, reforzando e incrementando los índices de marginalidad, desempleo y migración.

Quedó fuera de esta síntesis el periodo histórico de 1934 a 1990, que explica la consolidación del subsistema rural, el retorno del proyecto urbano de la educación primaria con miras a la formación de la clase media y la industrialización; la apa-

rición, crecimiento y consolidación del corporativismo magisterial de Estado y el ensanchamiento del centralismo burocrático y estatal que devino en una desconcentración del sistema educativo nacional con poca autonomía política y financiera para asumir la dirección de la educación.

EL CENTRALISMO ESTATAL Y FEDERAL:

LA ESCUELA URBANA Y LA CONFIGURACIÓN DEL SUBSISTEMA RURAL

Al iniciar el siglo XX, Zacatecas se caracterizaba por ser una entidad eminentemente rural: casi el 90 % de su población total vivía en el campo y de las actividades económicas primarias; había un analfabetismo del 79 %, que ubicaba a la entidad en el undécimo lugar a nivel nacional y contaba con 441 escuelas primarias.⁵ Para entonces éstas se habían reducido en un 61 %, respecto a 1892.

En 1906, en la entidad había 361 escuelas de las cuales 3 eran de adultos, 7 de párvulos, 129 urbanas y 222 rurales; se destinó del presupuesto general \$ 227, 927.00, se instituyeron las inspecciones permanentes en los municipios y se agilizó la administración escolar a través de los distritos escolares.⁶ Este mismo año se estableció *La Liga Pedagógica de Zacatecas*. En el *Boletín de Instrucción Primaria* se publicaron de manera regular las “conferencias pedagógicas” creadas y desarrolladas por la asociación. Las conferencias tenían lugar bimestralmente en alguna de las cabeceras de los partidos políticos de la entidad. En los inspectores de distrito recaía la planeación y desarrollo del programa de la conferencia.⁷

19

5 Jorge Padua Negrete, “La educación en las transformaciones sociales”, en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 136.

6 Para detalle presupuestal véase *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas*, tomo XXXVI, enero de 1906, números 3-8, Biblioteca del Congreso del Estado de Zacatecas (en adelante BCEZ).

7 *Boletín de Instrucción Primaria*, tomo VI, núm. 1 y 2, 1912, p. 1, Biblioteca Estatal Mauricio Magdaleno (en adelante BE-MM).

Pero *La Liga* no fue incluyente, por lo que en 1909, el profesor Manuel Santini, exhortaba al magisterio marginado de las actividades de *La Liga* y empobrecido, a unirse a la *Asociación de Educadores Zacatecanos* para resolver los problemas de subsistencia del profesorado en la ancianidad, obtener reconocimientos, proteger a las viudas, enseñarse mutuamente, contribuir con la recolección de objetos, plantas, animales, fotografías y cualquier otro material de la región para apoyar la enseñanza; brindar apoyo moral a sus compañeros de oficio y conocer los avances pedagógicos. Con cultura, bienestar y amor se hacía patria.⁸

Las respuesta son se hicieron esperar. El presidente de la Sociedad de Estudios Pedagógicos “Miguel Hidalgo” de Fresnillo, aseguraba que todos los miembros de la liga serían parte de la Asociación.⁹ Conforme pasaron los meses, los estatutos se fueron afinando y el profesorado de todos los municipios se adhirió a la asociación. Surgió con gran empuje un contra-asociacionismo popular que ponderaba el ejercicio de un mutualismo real y no limitado asociacionismo de Estado que operaba *La Liga*.

En la ciudad de México, a fines de agosto de 1911, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, exhortaba por segunda vez a todo el magisterio del país, tanto oficial como particular, a nombrar un delegado por entidad para que informara sobre los adelantos alcanzados en la educación. Esta vez, 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.¹⁰

8 *La Unión*. Seminario de literatura, variedad y anuncios. Año 1, núm. 13, Guadalupe, Zacatecas, 22 agosto 1909, p. 3, BE-MM.

9 *La Unión*. Seminario de literatura, variedad y anuncios. Año 1, núm. 17, Guadalupe, Zacatecas, septiembre 1909, p. 5, BE-MM.

10 A esta convocatoria acudieron representantes de 30 estados, únicamente faltaron

El largo desenvolvimiento educativo del país se concretaba con la institucionalización de la educación nacional, sobre todo de la instrucción primaria a partir de 1910.¹¹ Justo Sierra exhortaba a los maestros a reconocer su misión educadora, a que los profesores se reunieran periódicamente en asambleas y de ahí surgieran las bases para confederar las escuelas. Integrar y diferenciar a todo el organismo social conduciría al perfeccionamiento y progreso social.¹²

Para Gregorio Torres Quintero,¹³ el amanecer de la educación nacional era consecuencia de las leyes orgánicas y reglamentos del siglo XIX. Por tal razón, el magisterio necesitaba organizarse para vivificar el beneficio de la educación popular y de la escuela primaria como recinto para paliar el analfabetismo; expandir la educación popular era el primer escalón para ascender a la vida democrática.¹⁴

En el Congreso educativo de 1911, la comisión compuesta por Matías E. García, José Miguel Rodríguez y Cos, Vicente V. Quiroz, y Mateo R. Osorio (de Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco y Veracruz) respondió con un rotundo no la cuestión de la federalización. Llegaron a la conclusión de

21

.....
Querétaro y San Luis Potosí. Los delegados eran 37 profesores, 5 licenciados, 3 ingenieros y 2 médicos y 5 que no especificaron su profesión. *Congreso Nacional de Educación Primaria*, pp. 4-5. Para conocer los argumentos y conclusiones de cada una de las comisiones véase María del Refugio Magallanes Delgado, “La educación nacional en México, 1911. Democracia, federalización y Estado educador”, en Emilia Recéndez Guerrero, *et. al., Diálogos contemporáneos en las humanidades. Educación, historia, filosofía*, México, Texere editores, 2014, pp. 207-224.

11 Circuló la idea de llevar la educación a las masas y se fortaleció la generación de líderes educativos en México. Alejandro Martínez Jiménez, “La educación elemental en el porfiriato”, *Historia Mexicana*, Vol. XXII: 4, México, El Colegio de México, 1973, pp. 129-130.

12 Milada Bazant, *Historia de la educación durante el porfiriato*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 29-30 y 40-42.

13 Gregorio Torres Quintero, Fundador de las revistas *La Escuela Primaria* y autor de libros de texto de primaria como *Lector infantil mexicano*, *Lector enciclopédico*, *Una familia de héroes* y la *Patria mexicana* entre otros. Milada Bazant, *Historia*, p. 140.

14 *Congreso Nacional de Educación Primaria*, México, Imprenta de Carranza, 1911, pp. 4-5

que “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.¹⁵

22

Por unanimidad esta 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 de 1857 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; por el contrario, la educación era competencia del régimen interior de cada Estado.

Si al poder federal se la otorgaba la facultad de dirigir la educación primaria, una tendencia natural, sería uniformar su legislación, y ese proceso contravenía la heterogeneidad. 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 menos complicado y tardío.¹⁶

.....
15 *Congreso Nacional*, p. 20.

16 Rodríguez y Cos, como funcionario de la Secretaría estaba persuadido de que valía la pena que en México se ensayara el sistema de la federalización de la enseñanza, pues de algún modo las escuelas rudimentarias se habían convertido en el laboratorio

Estas expectativas sobre la educación primaria, se convirtieron en buenos deseos. En las entidades se desarrollaba la instrucción pública desde las iniciativas del gobierno local y las posibilidades estatales. En Zacatecas, *La Liga* continuaba con sus actividades oficiales. En abril de 1912, se celebró la segunda conferencia del año en la primaria “Gabino Barreda” de Juchipila, Zacatecas. Allí la profesora Carlota Núñez Dévora reiteró que el fin de la corporación era incitar a los profesores a estudiar para progresar porque tiempo atrás se notaba el deplorable nivel social y moral de este sector. Para superar tal situación debían excitarse las facultades intelectuales, físicas y morales del profesorado. El perfecto desempeño del profesor dependía de su profesionalización y de la plena conciencia de su misión: educar al niño en la ciencia y concebir a la escuela como el cimiento de la felicidad de la patria.¹⁷ Más allá de la visión apologética del magisterio, la reivindicación social del profesor era un asunto urgente que se resolvía desde adentro.

23

La *Dirección General de Instrucción Primaria* en 1912 informó que había 372 escuelas y que se habían adquirido, remodelado y acondicionado algunas casas-escuelas; 7 atendían a adultos y párvulos de manera rudimentaria; 240 impartían una instrucción limitada, 90 cubrían la educación elemental y sólo 55 entraban en la calidad de completas, es decir, enseñaban instrucción primaria superior.¹⁸ Por primera se ofreció instrucción primaria a los indígenas en las comunidades de Tocatic, Cicacalco, Cofradía, Los Ramos, Los Sedanos y San Isidro, ubicadas en la cabecera municipal de Tlaltenango.¹⁹

José E. Pedrosa en 1913, aseguraba en el discurso inaugural de la cuarta conferencia pedagógica de ese año que: “Los pro-

.....
del incipiente federalismo educativo. *Congreso Nacional*, pp. 17- 18 y 42.

17 *Boletín de Instrucción Primaria*, tomo VI, núm. 11 y 12, 1912, p. 63, BE-MM.

18 *Boletín de Instrucción Primaria*, tomo VII, núm. 7 y 8, 1913, p. 150, BE-MM.

19 *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 6 de enero de 1912, tomo XLVIII, núm. 5, pp. 68-70. BE-MM.

gramas carecen de importancia. Con buenos profesores, todos los programas son excelentes. Lo que importa no es, pues, reformar los programas sino a los profesores.” Ese año era tiempo de cambios para la instrucción, para la escuela y para el profesorado. Ellos eran “verdaderos apóstoles, misioneros de la doctrina de la educación.” El gobernador se comprometió a otorgar un trato equitativo a todo el profesorado, vigilar los ascensos en la carrera magisterial y no dejarse influenciar por recomendaciones; pero sobre todo, mantener la unión en el cuerpo, pues “los profesores son los apóstoles del progreso de la nación”.²⁰

EDUCACIÓN RURAL: APERTURA DE ENCLAVES CULTURALES PARA EL CAMPESINO Y EL PROFESORADO

En junio de 1921, la educación pública emprendió su marcha a través de la reforma del Artículo 73° constitucional, para crear la Secretaría de Educación Pública (SEP), con jurisdicción nacional. Nació la federalización educativa, pues la SEP tenía competencia para establecer organismos y sostener escuelas de cualquier tipo y grado en toda la República y normar todo lo referente a dichas instituciones.

José Vasconcelos, primer titular de la SEP, buscó que la acción educativa del Estado llegara a todos los rincones del país. Para la aplicación de esta política, el gobierno federal proporcionaría recursos económicos que se destinarían a la creación o fomento de escuelas rurales, industriales, para obreros y adultos, normales regionales, centros culturales para el pueblo y para el pago de maestros. Acorde con ello, en enero de 1923 el Departamento Escolar formuló las *Bases para la Acción Educativa Nacional*.²¹

.....
20 Doc. Cit., pp. 155-156.

21 Pablo Latapí Sarre, “Un siglo de educación nacional: una sistematización”, en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 24-26.

La SEP justifica la expansión de escuelas federales ante la incapacidad de los estados y municipios de otorgar el servicio educativo. Centrado en la masificación de las escuelas rurales principalmente “la prosperidad del país debería vincularse a la industria agrícola, la escuela rural era la institución que mejor respondía a tal aspiración y los estados no contaban con planteles suficientes, que había necesidad de un profesorado idóneo para la educación de los campesinos.”²²

En Zacatecas, poco después de la promulgación de la Ley educativa de 1921, se firmó el convenio de la federalización de la enseñanza (1922), con anuencia del gobernador Donato Moreno. Así, se impulsó la apertura de 40 escuelas rurales ese año. Para dotar de maestros a dichos planteles se recurrió al “maestro improvisado”, pues pocos profesores deseaban trabajar en el medio rural. Además, de los 503 profesores frente a grupo, solamente 69 poseían título; el resto gozaba de una licencia para enseñar, pero sus conocimientos eran elementales.

25

A pesar de estas dificultades en la entidad, el número de escuelas rurales fue en ascenso. En 1924 existían 198 escuelas y en 1925, eran ya 225. El inspector de educación federal instaba a los comisarios rurales a que exigieran los cinco centavos semanales de contribución *per cápita* entre los vecinos para que cada plantel cubriera los gastos derivados de los lineamientos higiénicos y pedagógicos establecidos por la SEP. El no contar con local, maestro, grupos de 40 alumnos, campo de cultivo, materiales y herramientas para llevar a cabo la enseñanza industrial y de oficios limitó la instrucción popular. Pocas comunidades tenían los recursos para apoyar el proyecto educativo en forma integral.²³

.....
22 Josefina Zoraida Vázquez, *Nacionalismo y educación en México*, México, El Colegio de México, 2005, p. 156.

23 Los “profesores ambulantes” trabajaron hombro con hombro con los “profesores honorarios” —los habilitados en la lecto-escritura, la numeración, pláticas de historia y civismo, geografía patria y nociones sociales—, para extender la enseñanza rural. En

Se buscó activar la participación de los Comités de Educación. En ellos recaía la responsabilidad de la mejora de los edificios escolares, vigilar la asistencia de los niños y el profesor, conseguir útiles escolares y hasta gestionar el terreno para la escuela; hacer visitas al plantel para vigilar la puntualidad, el cumplimiento de la ley escolar y aun de la conducta moral del maestro. Los profesores veían con desaliento que a los habitantes de la población rural no les interesaba saber leer y escribir; que los diez pesos diarios que recibían como pago no eran suficientes, que los materiales escolares prometidos por la SEP no llegaban a sus escuelas.²⁴ No obstante, continuaban con su labor, la cual cobró mayor significación con la Misión Cultural vasconcelista.

26

En septiembre de 1922 se realizó el Congreso de las Misiones Culturales y en octubre de ese mismo año se conformó la *Liga de Maestros Misioneros de la República*. En octubre de 1923 se dio el primer ensayo de una Misión Cultural en Hidalgo. De seis misiones que operaron en 1924, se pasó a 10 en 1925. En 1926 se creó la Dirección de Misiones Culturales. Si bien estos hechos representaban la centralización del proyecto educativo nacional, también significó una especialización de las funciones educativas que giraron en torno a la educación elemental en el campo, donde las escuelas rurales federales, los institutos sociales y la escuela normal rural le dieron sentido y rumbo a las Misiones Culturales, en el marco del gobierno de Plutarco Elías Calles.

En 1927 había 44 institutos sociales ubicados en 17 estados, entre ellos Zacatecas. En ese año se emprendieron seis misiones. La tercera misión estaba compuesta por Zacatecas,

.....
estas escuelas unitarias laboraban por noventa días: alfabetizaban a niños y niñas que recibían un diploma que acreditaba su instrucción. María del Rosario Ortega Mares, "Las misiones culturales y las escuelas normales rurales en Zacatecas, 1921-1935", Tesis de Maestría en Humanidades, Área Historia, Zacatecas, UAZ, 2006.

24 María del Rosario Ortega Mares, "Las misiones", p. 123.

Aguascalientes y San Luis Potosí. En abril, en la comunidad de Tecolotes (hoy La Luz), Río Grande, se instaló el primer instituto de acción social. Acudieron para su capacitación 52 maestros rurales federales, 22 profesores estatales, 25 particulares y 15 aspirantes a maestros.²⁵

Allí, los peones o labradores agrícolas apenas lograban adquirir los medios económicos para subsistir. Al principio, el trabajo de los misioneros era ajeno al entorno, las conferencias sobre salud, vivienda, la vida en familia y la manera de organizar la comunidad chocaban con la falta de agua potable, electricidad, redes de caminos, la pobreza generalizada y la cultura rural. No obstante, las reuniones sociales, escuchar música, atender a una plática, oír una canción mexicana y una recitación conmovía a mujeres y hombres pobres. Esto dio lugar a la organización de las mujeres, las cuales como “Visitadoras del Hogar”, junto con ingenieros y maestros, trabajaron voluntariamente por el bien de Tecolotes. La enseñanza práctica de la agricultura, cría y selección de ganado, la formación de una cooperativa para preparar y comercializar productos locales, dieron vida a un nuevo momento cultural de la comunidad.

El Programa de Orientación Educativa y Organización Escolar se encargó de divulgar entre los profesores las diferencias entre la escuela antigua y la nueva; el papel de la escuela rural, de la escuela-granja, de la escuela vocacional, de las bibliotecas, los talleres y el cultivo en los huertos. A principios de mayo de 1927 se celebró la clausura de los cursos impartidos por la misión cultural. El festival, la exposición de los trabajos elaborados, la inauguración del parque infantil, la comida y el baile de despedida cerraron con broche de oro la experiencia de Tecolotes. Los periódicos *El Surco* y *El Niño Laborista* relataron cada una de las acciones del instituto social. A decir de ellos, la fe en la educación popular marcó profundamente a la comunidad.

.....
25 María del Rosario Ortega Mares, “Las misiones”, p 125.

En esa misma época, los integrantes de la misión cultural de Tecolotes llegaron a Ojocaliente y fundaron el segundo instituto social de la entidad zacatecana. La concurrencia fue más nutrida. Se presentaron 28 profesores de escuela rural del estado y 44 de las escuelas rurales federales; 25 de las escuelas primarias estatales y 20 de las escuelas federales; 39 aspirantes a profesor y 106 vecinos de la comunidad; es decir, un total de 271 personas. Se vincularon en torno a la labores de orientación educativa y cultural todos los grupos y clases sociales de la región debido a la posición estratégica de Ojocaliente, como punto de paso, la densidad poblacional, el carácter rural del lugar compuesto por 14 haciendas y 32 ranchos, la comunicación ferroviaria y la red telegráfica.²⁶

La política anticlerical de Calles llegó a Zacatecas y modificó el proyecto educativo vasconcelista. En 1928, ya no se trataba de educar en el humanismo, sino de convertir a la educación en instrumento de progreso, desarrollo económico y arma ideológica. El compromiso de los campesinos era hacer producir la tierra y el de los obreros capacitarse en las técnicas modernas de la producción. A través de la ciencia y la razón, se aliviaría la pobreza, se reducirían las desigualdades sociales, se liberaría al pueblo de la ignorancia y del fanatismo religioso y se fortalecería la nación. De allí la antipatía clerical por la escuela oficial, el boicot de la Iglesia a las actividades escolares públicas y el fomento de la educación confesional.

El sindicalismo católico, la prensa religiosa y las escuelas particulares en Zacatecas formaron parte del enfrentamiento

.....
26 Las clases de economía doméstica, alimentación y cuidado de los niños, clases de corte y confección, la celebración de reuniones sociales, las “horas de lectura” obligatorias para profesores y la comunidad, las clases de gimnasia, calistenia, primeros auxilios, lecciones de industria láctea, elaboración de jabones, cremas para la cara y el calzado, y curtiduría, crearon estrechos lazos de fraternidad y simpatía entre los profesores misioneros y los habitantes de la comunidad. María del Rosario Ortega Mares, “Las misiones”, p. 111.

entre la Iglesia y el Estado que culminó con el movimiento cristero, conflicto en el cual los misioneros culturales y los profesores rurales fueron percibidos como agentes del Estado, por lo que fueron perseguidos, torturados y algunos asesinados.²⁷ Ante este panorama, la SEP y la Dirección de las Misiones Culturales decidieron suspender las actividades educativas y culturales, pues se tenía planeado, después de Ojocaliente, operar un instituto social en Juchipila.

En 1927, las primarias urbanas federales en Zacatecas eran cinco, agrupadas en tres zonas. Concurrían a ellas 814 niños y niñas y 269 adultos. Las escuelas rurales federales eran 188 y a ellas asistían 6,353 alumnos y 2,295 adultos. Con muchos esfuerzos los profesores sostenían la educación, pues sus salarios eran bajos. Su movilidad y permanencia dependían en gran medida de las autoridades educativas federales, estatales y de zona. Se pretendía que solamente los profesores “más aptos” ascendieran en la escala del magisterio, que tuvieran una preparación profesional y que la vocación hacia la enseñanza guiara la actividad docente.²⁸

29

En 1930, la población rural había aumentado, pues representaba el 90.7% de la totalidad; casi el 61% era analfabeta y las escuelas primarias habían disminuido; solamente había 339, es decir, 102 planteles menos que décadas atrás.²⁹ Ese año la matrícula escolar, era de 27,870 alumnos, atendidos en 227 escuelas rurales federales y 55 estatales; la población en edad

27 En Apulco y Nochistlán se dio una persecución radicalizada al magisterio rural debido a la participación del profesorado en las jornadas socialistas y en sindicalismo. Elías Lomelí Llamas, *Reformas y educación. La instrucción primaria en Apulco y Nochistlán (1920-1940)*, Aguascalientes, Secretaría de Educación y Cultura, 2011, pp. 112-120.

28 Diariamente el inspector ganaba 6 pesos, el director de escuela rural 1.50 pesos, el director de escuela primaria elemental 3.50 pesos, el director de escuela primaria superior, 3.25 pesos, el ayudante de escuela rural, 50 centavos, el ayudante de escuela primaria superior 2.25 pesos y el ayudante de escuela primaria elemental 1.87 pesos. María del Rosario Ortega Mares, “Las misiones”, p. 127.

29 Jorge Padua Negrete., “La educación”, p. 136.

escolar (6 a 10 años) 64, 209; no tienen acceso 36, 339 (56.6%) el analfabetismo en la población general oscilaba en el 80%.³⁰

Para darle continuidad a la misión cultural de Tecolotes y reforzar el proyecto educativo en la región, en febrero de 1930, se estableció una normal rural en Río Grande, cuyo proyecto consistía en preparar a los maestros a través de cursos regulares y motivar el progreso general mediante los programas de extensión educativa, tales como la organización de cursos nocturnos, vespertinos, sabatinos, dominicales para alfabetizar, divulgar los últimos conocimientos agrícolas, las pequeñas industrias y la economía doméstica.³¹

Los principales gestores de esta escuela normal fueron la Federación Sindicalista de Campesinos, el Comité de Educación y el H. Ayuntamiento de Río Grande. La normal inició sus funciones con muy pocos recursos: “dos macheros para los animales de la granja, un salón para la curtiduría, seis salones destinados a zapatería, planta de luz, almacenes, herrería y conservación de frutas, y se construyó una plataforma para el teatro al aire libre.³² Las pugnas internas provocaron el cierre

30 Dirección general de estadística, p. 24, disponible en http://www.inegi.org.mx/prod_Serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/1930/EUM/QC-PRG301.pdf, información consultada el 23 de enero de 2017.

31 El primer proyecto para la formación del magisterio rural en la entidad fue la escuela-granja, que mediante contrato con empresarios agrícolas intentó abrir sus puertas entre 1924 y 1925. El empresario inversionista era el señor Manuel Ibargüengoitia, dueño de la hacienda “Guadalupe de las Corrientes” del municipio de Villa de Cos. Se rentó un edificio en Río Grande, se adquirieron animales y maquinaria e incluso se contrató a algunos profesores, pero una deficiente planeación interrumpió sus incipientes funciones. Hallier Arnulfo Morales Dueñas, “La semilla en el surco. José Santos Valdés y la escuela rural mexicana, 1922-1990”, Tesis de Doctorado en Historia, Unidad Académica de Historia, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2016, pp. 98-99.

32 El auto-sostenimiento escolar y el fomento del consumo regional serían con base en la producción de los talleres. En el internado de la normal registraba una matrícula mixta de 64 alumnos, veinticinco mujeres y treinta y nueve hombres. En 1930, la federación aportaba 60 centavos diarios para la alimentación de setenta y un internos, los tres faltantes eran sostenidos por la normal. Marcelo Hernández Santos, *Tiempos de reforma. Estudiantes, profesores y autoridades de la escuela normal rural de San Marcos frente a las reformas educativas, 1926-1984*, México, Universidad Pedagógica

de dicha normal rural en 1933. Ésta se trasladó a la ex hacienda de San Marcos, ubicada en el municipio de Loreto, en donde hasta la fecha subsiste reivindicando un sentido de educación popular cercano a una ideología de corte marxista.

Las asignaturas de la Escuela Normal de Río Grande Zacatecas, de 1932 a 1933, estuvieron a cargo de cuatro profesores: Urbano Méndez que impartía lengua nacional, conocimientos de niño y principios de educación, también se le encomendó la enseñanza de la escritura, cultura física, escultura y fotografía; Julián Guerrero enseñaba ciencias sociales, ciencias naturales y dibujo; Piedad Baunet atendía aritmética y geografía, física y química, anatomía, fisiología e higiene, aunque también ayudaba a la ecónoma en conservas alimenticias y trabajo social; y Abel Bautista Reyes tuvo a su cargo técnicas de enseñanza, organización para el mejoramiento de las comunidades rurales, organización y administración escolar, estudio de la vida rural, aritmética y geometría y a la vez era el director de la normal.³³

31

En Zacatecas para 1933, el ramo educativo disponía de 237 escuelas, (202 primarias que funcionaban en los 51 municipios, destinados a cubrir las 2,497 localidades del territorio estatal. Las escuelas eran de diversos tipos: 54 elementales, 35 superiores, 75 rurales, 53 en fincas de campo, 20 particulares, 2 de párvulos y una nocturna. Las cuales atendían a una población de 27,870 estudiantes. Mientras que la cobertura mayoritariamente en las zonas rurales la brindaban las escuelas federales, siendo éstas 227 y 6 semiurbanas, inscripción escolar de 19,004 alumnos, aparte de 6,165 adultos; los planteles semiurbanos es-

Nacional / Universidad Autónoma de Zacatecas / Zezen Baltza editores, 2015, pp. 77-78.

33 El mapa curricular poseía tres ejes articuladores: conocimientos culturales, pedagógicos y técnicos agrícolas. La formación del profesor rural con base en el pensamiento y movimiento de la nueva escuela de John Dewey. La escuela de la acción aseguraba la subordinación del intelecto a la práctica comunitaria. Marcelo Hernández Santos, *Tiempos*, p. 71.

taban en Ojocaliente, San Francisco de los Adames, Cañitas, Río Grande, San Juan y San Miguel del Mezquital.³⁴

Para sostener el crecimiento del subsistema educativo rural se frenó el normalismo urbano en la entidad mediante la suspensión temporal de la escuela normal mixta para profesores y profesoras que estaba en la capital del estado desde 1876 y 1878 respectivamente.³⁵ Por decreto, el normalismo urbano entraba en una nueva fase de espera:

Artículo primero: se suprime la escuela normal mixta para profesores de esta capital, a partir del 1º de enero de 1934.

Artículo segundo. Se crea a partir del primero de enero de 1934, 112 pensiones de a quince pesos mensuales, para alumnos precisamente campesinos, que deseen ingresar a la escuela normal rural de Bimballetes, Zac., para hacer carrera de profesores rurales. Artículo tercero.

Las pensiones actualmente concedidas para hacer la carrera de Magisterio Normal, seguirá en vigor; los beneficiarios de ellas, podrán continuar sus estudios, por su cuenta o en otro Estado, pero con estricta sujeción a los programas oficiales y con la obligación de acreditar cumplidamente, cada mes su aplicación y aprovechamiento.

Artículo cuarto. Los estudiantes a que se refiere el artículo 3º, en esta capital, deberán gestionar lo conducente para constituir con el carácter de honorarios, el cuerpo de catedráticos necesario, así como la academia que establece el artículo 24 de la Ley Reglamentaria de la Escuela Normal, y deberán también verificar sus estudios

.....
34 Archivo Histórico del Estado de Zacatecas, Fondo Ing. José Isabel Rodríguez Elías, serie, libros, subserie, gobierno Matías Ramos Santos, 16 de sept. de 1933, pp. 13-14.

35 Los dos planteles normalistas se fusionaron en 1905 pero en 1913 se determinó la continuación únicamente de la normal para profesores. A fines de 1916 se dio un proceso de refundación de esta normal en el Instituto de Ciencias, una consecuencia inmediata de este hecho fue la pérdida de autonomía de la normal. En 1920 se restableció la escuela normal mixta hasta 1933. La Ley de enseñanza normal de 1925 afirmaba que los jóvenes de ambos sexos que desearan dedicarse a la carrera del magisterio, adquirirían en el plantel una preparación científica y práctica que haría de ellos verdaderos maestros durante los cinco años que duraba la carrera. Hallier Arnulfo Morales Dueñas, "La semilla", pp. 42-44.

en el local del Instituto de Ciencias del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la ley antes citada, en cuanto a su régimen técnico y docente; pero sometidos al régimen administrativo, interno, de dicho plantel, al cual se considerará incorporada la Carrera de Maestro Normal, para el solo efecto de otorgar fe pública a tales estudios.³⁶

Más allá de la resistencia que ofreció el grupo fundador de la escuela normal de Río Grande, el cambio a Bimbaletes anunciaba un giro en el subsistema educativo rural de la entidad. Esta institución hacía tres cosas fundamentales: preparar por medio de cursos regulares, a maestros para las comunidades campesinas; mejorar cultural y profesionalmente a los maestros rurales de la región (ya en servicio, mediante cursos organizados en las vacaciones); y procurar la incorporación de las comunidades al influjo cultural de la escuela regional. El egresado era una combinación de técnico agrícola y maestro.³⁷

El subsistema estaba frente a la ruralización de sus contenidos escolares y el estudiante y el profesorado egresado entraba a la vida política estatal y nacional a través de la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México y los diversos sindicatos de trabajadores de la enseñanza.

El proyecto educativo revolucionario se cristalizó en el Plan Sexenal 1934-1940, cuando la Comisión de Educación propuso reformar el Artículo 3° constitucional. La orientación socialista se sustentó como educación popular, obligatoria y gratuita; su función emancipadora incitó a la lucha contra el clero y los sectores reaccionarios; en el orden pedagógico promovieron el predominio de la razón y las explicaciones científicas para combatir los dogmas y fanatismos; se destacó la participación para el trabajo y la importancia de formar valores y actitudes colectivas como la solidaridad.

.....
36 BE-MM, colección Zacatecas, caja 31. Decreto clausura normal de profesores 1933, 30 de diciembre de 1933.

37 Marcelo Hernández Santos, *Tiempos*, p. 98.

DESCENTRALIZACIÓN Y PROBLEMÁTICA EDUCATIVA: POBREZA,
REZAGO, INEQUIDAD Y CALIDAD EDUCATIVA

La desconcentración de la educación básica y normal acontecida de 1978 a 1982, periodo en el que se crearon las 31 delegaciones en los estados, dio paso a la nueva fase de la federalización educativa mexicana: la descentralización. El crecimiento educativo en los setenta y ochenta, causado por el excesivo incremento demográfico, planteó la necesidad de reestructurar la SEP para apoyar la educación básica. Ante el crecimiento del sector magisterial se generó una crisis, pues éste se diversificó y fracturó su identidad. La calidad educativa fue sacrificada por el crecimiento de la burocracia de la SEP y la burocratización sindical.

La descentralización fue un proceso político que se concretó en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y se interpretó como un aspecto de la modernización de la vida nacional. Salinas colocó a la globalización en el eje de su proyecto de gobierno. Se concibió la apertura de fronteras, la libre circulación de mercancías y recursos, y la formación de grandes regiones de desarrollo para modernizar todas las esferas sociales. La modernización implicaba la transformación de las relaciones entre el gobierno y la sociedad para dejar atrás prácticas paternalistas, dando paso a una nueva racionalidad sociopolítica: la competitividad. Las reglas de la competencia vinculaban a los centros económicos con el poder y orientaba los procesos políticos. La modernización se sustentaba en la diversificación y ampliación de los canales de participación de la sociedad en las áreas económica, política, social y educativa con el objeto de involucrar al mayor número posible de actores en el desarrollo de diferentes tareas.³⁸

.....
38 Jacqueline Peschará, Jacqueline y Lilia Peralta, "Los partidos políticos en el cambio de la legislación educativa", en Engracia Loyo (coord.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Ed. Plaza y Valdés, 1997, pp. 83-84.

El proyecto de modernización educativa concebía a la educación como una palanca del desarrollo integral, capaz de impulsar el potencial productivo y con ello las oportunidades de un crecimiento económico acompañado de una mayor movilidad social, que, tarde o temprano, mejorarían las condiciones de vida generales de la población. La reforma en materia educativa iría acorde con el principio modernizador básico de extender las áreas de participación de los grupos sociales involucrados en la educación, esta idea básica partía del supuesto de que para hacer eficiente al aparato educativo el Estado había que adecuar sus dimensiones, a sus funciones esenciales e impulsar una nueva distribución del poder.³⁹

Las formas de recepción y cambio en la administración en 1992 fue de tres maneras: por recepción directa, por órgano descentralizado y mediante una unidad de mando formal. En Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán la transferencia fue directa; en Baja California Norte, Chihuahua, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala fue mediante la creación del órgano descentralizado; por unidad de mando formal Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas.⁴⁰

De esta forma, a partir de 1992, coexistían dos subsistemas educativos en la SEP, el federal y el estatal, el primero más numeroso en matrícula, docentes y escuelas; las entidades crearon una Secretaría de Educación, pero mantuvieron separados a los dos subsistemas, si acaso bajo un solo mando formal, pero con estructuras y rutinas diferentes, con órganos de dirección y control separados.

La transferencia en Zacatecas fue pausada, sin alteracio-

39 Leonor Ludlow, "La jerarquía católica ante el proyecto de modernización educativa", en Engracia Loyo (coord.), *Los actores*, p. 63.

40 Aguascalientes, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Querétaro, Oaxaca y Tamaulipas no contaban con el sistema educativo estatal. Carlos Ornelas, *Política*, p. 120.

nes buscas en la conducción. El gobernador Genaro Borrero dejó preparado el cambio. El gobernador interino Pedro de León Sánchez, decretó la creación del Instituto Zacatecano de Educación con la obligación de contribuir con la Secretaría de Educación y Servicios Sociales del Estado en todo lo concerniente a la planeación del servicio educativo estatal y federal. El instituto se dedicó a administrar la transferencia y a negociar con la sección 34 del SNTE, pero bajo el mando de políticos locales. En enero de 1993, el gobierno de Arturo Romo Gutiérrez reformó la Ley Orgánica de Administración Pública, desapareció la Secretaría de Educación y Servicios Sociales y creó la Secretaría de Educación y Cultura; en la vía de los hechos, el Instituto se fusionó con la Secretaría. Se estableció la unidad de mando bajo la figura del Secretario. Pero la separación continuó. Se establecieron dos subsecretarías, la “A” para atender los servicios transferidos y las demandas de los trabajadores adscritos a la sección 34 del SNTE, y la “B” para los servicios estatales y docentes afiliados a la sección 58. Las direcciones administrativas, como las de planeación, técnica y administrativa, unificaron las acciones de ambos sistemas.⁴¹

Se crearon 12 oficinas de servicios regionales con base en los departamentos que ya existían en los servicios coordinados con el fin de establecer mejores lazos de comunicación con los maestros y los padres de familia; integrar la región y evitar duplicidad en la prestación de los servicios, y tratar de arraigar a los funcionarios en esas oficinas. Un criterio para designar

.....
41 La homologación de los salarios no representó un problema serio debido a la cláusula de automaticidad que tenía la sección 58; los ingresos eran similares. Pero en la rama de prestaciones las diferencias eran grandes. Los maestros federales estaban —y siguen— adscritos a los servicios médicos y pensiones del ISSSTE, en tanto que los estatales están afiliados al IMSS y su pensión se maneja en un fondo del ISSSTEZAC. Una prestación a los maestros de la 58, los servicios curriculares, además de descalabros financieros, significó un conflicto político que tomó varios años resolver e incluso durante el gobierno de Amalia García Medina se llegó a pensar en la devolución del servicio educativo a la federación. Carlos Ornelas, *Política*, pp. 129-130.

a los titulares de las oficinas de servicios regionales fue que residiera, o bien, fueran oriundos de la misma región. El gobernador designó a los dos subsecretarios con anuencia de los dirigentes sindicales. Eso fue motivo de un conflicto posterior. Las oficinas regionales, en lugar de adelgazar la nómina, la engrosaron, porque hubo necesidad de contratar o comisionar personal a las regiones. En ellas se mantuvo la separación entre los maestros de las subsecretarías “A” y “B”. Los conflictos por la descentralización se agudizaron de 1996 en adelante.⁴²

En Zacatecas, fue con la Ley de Educación estatal de 1999, que se definió con mayor énfasis que la educación es una acción social que bajo ciertas condiciones puede convertirse en elemento estratégico de desarrollo económico y de formación humana. La necesidad de realizar modificaciones sustanciales en el sistema educativo de la entidad, al igual que el resto del país, obedeció al imperativo de alcanzar la calidad, sustentada en los avances científicos, tecnológicos y el humanismo.

37

El sistema educativo estatal, acorde con la estructura nacional, lo constituyen los niveles 1) Básico —inicial, preescolar, primaria y secundaria—, 2) Medio superior —bachillerato, los equivalentes a éste y la educación profesional que no requiere del mismo—y 3) Superior —licenciatura, educación normal, especialidades, maestrías y doctorados—. La educación básica local también contempla la atención de la población rural y de los grupos migratorios, así como a los grupos indígenas, particularmente aquéllos que se encuentran en situación marginal; además, a los educandos que requieren educación especial, a los menores infractores y a los adultos.

En los últimos años, la educación media superior y superior pública —COBAEZ, preparatorias estatales y de la UAZ, CETIS, CECYTEZ, CONALEP, UTEZ, Universidades Politécnicas, etc.—, la UAZ, las escuelas normales, los Tecnológicos Regionales, el

42 Carlos Ornelas, *Política*, p. 169.

Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Pedagógica Nacional, han buscado responder a las necesidades educativas planteadas por la creciente población estudiantil demandante. Si bien es cierto, la UAZ se ha consolidado como la máxima institución a nivel superior en ciertas carreras certificadas como de calidad —medicina humana, ingenierías, humanidades, etc.—, en la funciones de investigación y difusión de la cultura, su punto de inflexión radica en consolidar programas y centros de investigación, acotando y racionalizando recursos —financieros, humanos, materiales— o ampliando su *hinterland* con preparatorias y ciertas carreras hacia algunos municipios, tal como hasta ahora lo viene haciendo, no obstante los problemas financieros permanentes que le impiden mejorar sus estándares de calidad para consolidarse a nivel regional, nacional e incluso internacional.

38

En contraparte, la educación media superior y superior privada han incrementado su oferta educativa, proliferando un conjunto de instituciones denominadas universidades, sin cumplir con la función de investigación y difusión de la cultura, tanto en la ciudad capital como en varios municipios del estado, auspiciadas por autoridades educativas y políticas.

En 1998, al comenzar su gestión gubernamental, Ricardo Monreal se encontró que la educación estatal atravesaba por una crisis. El diagnóstico registrado en el Plan Estatal de Desarrollo Educativo (1998-2004) era crudo: la escolaridad de los zacatecanos si bien se había incrementado de 4.9 (1992) a 6.1 (1997), en realidad, al analizar el indicador con base en el tamaño de las localidades con menos de 15 mil habitantes, que eran la mayoría de las 5,141 poblaciones de la entidad, se registraba que este grado promedio de escolaridad era de 4.8.⁴³

.....
43 Véanse las conclusiones del foro de consulta popular sobre educación, cultura, deporte y recreación. *Gobierno del estado de Zacatecas. Plan Estatal de Desarrollo, 1998-2004*, disponible en http://www.ielsed.com/text/estados/zac_plan.pdf, información consultada el 30 de abril de 2009.

El rezago educativo se ubicaba en los últimos lugares nacionales. La eficiencia terminal estaba colapsada: de cada 100 000 niños que ingresaban a primaria terminaban sus estudios profesionales 2,216 o, en otros términos, de cada 100 niños que ingresaban a primaria, dos egresaban de Licenciatura. Tales índices daban cuenta de una calidad, en términos de retención escolar, muy baja. Cuantitativamente, Zacatecas era un estado de reprobados; cualitativamente, un territorio de desastre educativo.

Ante esta situación desalentadora se buscó realizar una reforma integral con el propósito de extender la cobertura educativa, elevar la calidad, fortalecer la equidad e incrementar la pertinencia escolar en el estado. Por ello, el gobierno monrealista incrementó notablemente el gasto educativo y la infraestructura escolar; intensificó los procesos de formación, actualización y capacitación del magisterio; impulsó y apoyó los programas de equipamiento de nuevas tecnologías educativas (computadoras, Red escolar, Enciclomedia) y mejoró gradualmente ciertas condiciones sociales y laborales de los docentes y trabajadores de la educación.

39

El marco institucional desde donde se justificarían las líneas generales de acción serían la modernización y la actualización legislativa. La Ley de educación pública vigente desde 1951, era un documento obsoleto, no sólo por los cambios contextuales ocurridos desde entonces, sino por las nuevas atribuciones que planteaba la federalización educativa que venía operando desde 1992.

Por otra parte, se sostenía que el proceso de descentralización en Zacatecas no brindaba los resultados esperados, pues los Departamentos de Servicios Regionales de Educación desconocían sus atribuciones. En consecuencia, el gobierno estatal se planteó como objetivo promover una auténtica descentralización en sus servicios educativos y en su administra-

ción hacia los municipios, así como exigir al Gobierno Federal un trato más justo y equitativo en virtud de que las facultades otorgadas a los estados eran limitadas.

La persistencia y reproducción de esta problemática se manifestó en el periodo de 2004-2010. La población de Zacatecas era de 1,367,692 habitantes; de ella se desprendía una población educativa, entre 3 y 15 años de edad, de alrededor de 415,189. La cobertura básica era de 348,140 educandos (83.9 %), situación que colocó a la entidad en el lugar 16 con relación a otros estados del país.⁴⁴

Los esfuerzos en materia educativa no han sido suficientes. Con base en datos del Censo de Población y Vivienda de 2005 y del Instituto Zacatecano de Educación para Adultos, en el estado hay 506,281 adultos en rezago educativo, con un índice del 55.7% de acuerdo al total de la población de 15 años y más. La población sin primaria es de 211,050 adultos y sin secundaria 229,942.⁴⁵

En educación básica, en aras de alcanzar la calidad educativa en la entidad, el Programa Escuelas de Calidad se aplicó en 405 instituciones, es decir, en 8.44% del total. A 163 escuelas llegaron 318 lotes de mobiliario escolar. En el marco del Programa de Autoconstrucción, en 136 centros, con la asistencia de las asociaciones de padres de familia, municipios y gobierno del estado se realizaron algunas mejoras materiales a los edificios escolares. Asimismo, se operó el Programa de Mantenimiento Preventivo y Materiales Escolares en 3,968 planteles, quedando pendiente el apoyo a 829 establecimientos, esto es, al 17.28%.⁴⁶

La calidad educativa no se reflejó en el nivel de escolaridad en el año de 2005: 7.1 años, ni tampoco este indicador

44 Véase el rubro “El rezago educativo y la baja calificación laboral”, en *Gobierno del Estado de Zacatecas. Plan Estatal de Desarrollo, 1998-2004*, disponible en http://www.ielsed.com/text/estados/zac_plan.pdf, información consultada el 30 de abril de 2009.

45 “Segundo Informe de gobierno. Lic. Amalia García Medina, 2006”, disponible en <http://www.cedhzac.org.mx/transparencia/pdf/2oInformeEjecEstado.pdf>, información consultada el 30 de abril de 2009.

46 *Ibidem*.

fue suficiente para elevar la calidad de vida de los zacatecanos. Además, en 36 municipios de la entidad, de los 58 existentes, 477 educadores comunitarios atienden a los niños de las áreas rurales que están inscritos en el sistema no escolarizado que maneja la Secretaría de Educación y Cultura (SEC). Las niñas y niños de las áreas rurales marginadas y de escasa población escolar reciben el servicio educativo a través del sistema no formal, con el Programa Asistencia Infantil Comunitaria. Este programa en preescolar opera en 348 comunidades, con una atención de 2,305 alumnos; en primaria se atendió en este periodo a 340 comunidades con 1,650 alumnos y en el nivel secundario se aplicó en 33 comunidades y 247 alumnos.⁴⁷

Ante la imposibilidad de incorporar a todos los niños pobres de la entidad en los programas compensatorios, se planteó como una modalidad nueva para favorecer la calidad educativa, “el apoyo pedagógico compensatorio” a niños de tercero a sexto grados de las zonas marginadas (rurales y urbanas), para que reingresaran a la escuela, a pesar de rebasar la edad permitida. Esta situación nos habla de la incapacidad del gobierno por frenar la pobreza en la entidad y del fracaso del programa CONAFE.

A pesar de que se ha buscado favorecer y mejorar las condiciones escolares de los estudiantes adscritos a zonas marginadas, con la distribución de 78,950 paquetes escolares, esta cifra apenas representó una cobertura del 40.01%, es decir, las autoridades tienen registrados a 197, 350 niños (56%) de los 351,430 alumnos inscritos en nivel básico. Estamos ante cifras alarmantes que reflejan no sólo un problema educativo, sino uno de los problemas económicos estructurales de la entidad: la pobreza, tanto urbana como rural. La problemática educativa se agudiza cuando se reconoce que la deserción escolar en las zonas marginadas inicia desde tercer año de primaria. Si bien a este sector se le permite el

.....
⁴⁷ *Ibidem.*

reingreso, en la Zacatecas la edad para comenzar a trabajar es a partir de los 12 años.⁴⁸

Las tensiones entre el sistema educativo federal y el estatal han propiciado la presencia cada vez más significativa de la inversión privada en el mercado educativo. En el ciclo escolar 2008-2009, de los 201,099 niños de primaria, el 78.47% de ellos estudió en una escuela federal, pues el 90.13% de las escuelas pertenecen a este sistema. El 16.38% de niños asistió a una escuela estatal (5.82%) y el 5.15% lo hizo en una escuela privada, que representan el 4.05% del total de los establecimientos escolares de este nivel.⁴⁹

La falta de equidad en la transferencia de los escasos recursos económicos en materia educativa por parte de la federación, viene afectando al sistema educativo estatal. La federalización educativa en Zacatecas, como en otras entidades, no ha logrado su cometido, por el contrario, los problemas se han agravado por un abandono financiero de la Federación a los estados, que ha generado un déficit permanente en este rubro.

En el 2006 el gobierno del estado anunció que la federalización educativa no era más que una “descentralización centralizadora”, tal como se publicó en el *Observatorio Ciudadano de la Educación*. Esta federalización ha provocado caos financiero y presupuestal en Zacatecas, debido a un acuerdo poco claro que obligó, entre otras cosas, a una doble negociación del sindicato de maestros, una con el Gobierno Federal y otra derivada de las concurrencias estatales. Las consecuencias visibles son un elevado déficit financiero y la reducción y congelamiento de plazas docentes y de apoyo administrativo.

.....
48 *Ibidem*.

49 *Ibidem*.

A MANERA DE CONCLUSIONES

Para los políticos mexicanos de principios del siglo XX, la propuesta de federalizar la enseñanza era un hecho impostergradable para el sistema educativo mexicano, pues la institucionalización de la escuela pública en cada entidad federativa —acontecida gradualmente en la segunda mitad del siglo XIX—, daba cuenta de un entramado normativo por el cual el Estado ejercía la gobernanza de los planteles oficiales, los contenidos escolares y la formación del magisterio. Por lo tanto, el basamento del amanecer de la educación nacional era el pacto federalista y la inclusión de un sector dominante en la esfera rural: el campesino, agente histórico marginado por su pobreza, nula escolaridad y su carencia de cultura nacional.

En Zacatecas, el convenio federalista tuvo un desarrollo ascendente de 1922 a 1933. En este periodo se logró la configuración del subsistema de educación rural que mantuvo y acrecentó la formación de profesores del estrato campesino capaces de divulgar la cultura hegemónica, pero también de re-apropiarse de la cultura comunitaria en instituciones como las misiones culturales, la escuela normal rural y las dependencias educativas especializadas que se crearon desde la SEP como lo fueron los “Centros de Cooperación Pedagógica”,⁵⁰ que por conducto de la Dirección de Educación Federal, junto con el inspector de zona, organizaban y celebraban reuniones cada tres meses y durante julio y agosto cursos de capacitación en la capital zacatecana.

Desde 1891, la educación primaria oficial y el profesorado urbano libraban sus propias batallas: resistencia de las escuelas confesionales, financiamiento estatal que reproducía el modelo de enseñanza completa (instrucción elemental y superior), incompleta (instrucción elemental) y mínima (instrucción rudimentaria) en planteles escolares de primer, segundo y tercer

.....
⁵⁰ Elías Lomelí Llamas, *Reformas*, pp. 118-122.

orden y de primera a quinta clase, que poco a poco centralizó el servicio educativo desde el laicismo de Estado.⁵¹

La fusión, los cierres y reapertura de la normal de profesores y de señoritas de 1905, a 1933, ensombreció el esfuerzo realizado por el magisterio urbano para generar una cultura asociacionista de corte pedagógico que redundara en el progreso material y escolar del niño, del sector y de la sociedad en general. Los proyectos educativos, urbanos y rurales construyeron una “conciencia de clase en el trabajador de la enseñanza”⁵² que condujo a la transformación del corporativismo mutualista al sindicalismo.

La modernización educativa signada por la descentralización parcial del poder, muestra una educación básica local permeada por programas compensatorios que no logran por sí solos la equidad, la igualdad de oportunidades de aprendizaje y la calidad en la educación. Los esfuerzos presupuestales y pedagógicos de los gobiernos estatales y del propio proceso de federalización, siguen enfrentando una problemática de corte estructural acompañada de nuevos problemas sociales emergentes, debido en parte a la estructura federalista que la define y la regula, lo cual se expresa en un déficit financiero.

La actual ausencia de un sector productivo de corte industrial moderno que incida y articule los sectores minero, manufacturero, comercial y turístico, impide el combate a la pobreza, reforzando e incrementando los índices de marginalidad, desempleo y migración. En este contexto, la calidad educativa

51 María del Refugio Magallanes Delgado, *La educación laica en México. La enseñanza de la moral práctica XIX-XX*, México, Policromía, 2016.

52 El sindicalismo zacatecano de 1917 a 1926 mantenía dos vínculos políticos relevantes con la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM) y con el Partido Laborista Mexicano. René Amaro Peñaflores y Judith Alejandra Rivas Hernández, *De los procesos de consolidación y ruptura de las mutualistas a los primeros sindicatos en Zacatecas (1870-1926)*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Universidad Autónoma de Zacatecas / Zezen Baltza Editores, 2015, pp. 281-286.

ha pasado a un segundo plano, las acciones educativas se dirigen a la universalización de la cobertura.

Finalmente, respecto a la formación del profesorado de educación básica, las dificultades en este rubro se han agudizado porque con la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), la formación académica a través de los posgrados perdió legitimidad. Así, la ACE reconoce “al curso” como el principal mecanismo que promueve la calidad educativa, al menos para el magisterio de educación básica. La ACE maximiza el papel de los profesores en el aula, pero opera con mecanismos tradicionales.

El modelo de formación docente necesario para posibilitar cambios profundos y de calidad en el Sistema Educativo Estatal, considera como foco central de su acción la mejora sistemática del aprendizaje de los estudiantes y la renovación de la escuela pública, a partir del análisis y la reflexión razonada de la práctica docente. Estos elementos imprescindibles posibilitan e impulsan el debate problematizador, la investigación y el desarrollo del pensamiento como un reto de aprendizaje y una experiencia satisfactoria.

45

La investigación centrada en la escuela⁵³ representa un proceso de cambio en el trabajo docente, pues ha impulsado un enfoque que ha girado en torno *al trabajo colectivo, la transformación en y desde la escuela para la acción en el aula centrada en la enseñanza y el aprendizaje*, como vía posible para elevar la calidad de la educación pública en nuestra entidad, al tiempo que se cumplen los propósitos formativos establecidos en planes y programas de estudio de educación básica.

.....
53 Víctor Manuel Fernández Andrade, “La formación continua de los profesores zacatecos, concepciones, perspectivas y retos”, en René Amaro Peñaflores y María del Refugio Magallanes Delgado, *Memoria del Foro Educativo: Diálogos sobre políticas de federalización de la educación*, Zacatecas, Universidad Pedagógica Nacional, Zacatecas, abril de 2009.

FUENTES

a) *Archivísticas*

BE-MM Biblioteca Estatal “Mauricio Magdaleno”, Sección Hemeroteca.

BCEZ Biblioteca del Congreso del Estado de Zacatecas.

AHEZ Archivo Histórico del Estado de Zacatecas.

b) *Bibliográficas y hemerográficas*

AMARO Peñaflares, René y Judith Alejandra Rivas Hernández, *De los procesos de consolidación y ruptura de las mutualistas a los primeros sindicatos en Zacatecas (1870-1926)*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Universidad Autónoma de Zacatecas / Zezen Baltza Editores, 2015.

BAZANT, Milada, *Historia de la educación durante el porfiriato*, México, El Colegio de México, 1993.

Boletín de Instrucción Primaria. Publicación mensual, Órgano de la Dirección del Ramo en el Estado, tomo I, Nueva Época, 1º. de junio de 1914. *Congreso Nacional de educación Primaria*, México, Imprenta de Carranza, México, 1911.

FERNÁNDEZ Andrade, Víctor Manuel, “*La formación continua de los profesores zacatecanos, concepciones, perspectivas y retos*”, René Amaro Peñaflares y María del Refugio Magallanes Delgado, *Memoria del Foro Educativo: Diálogos sobre políticas de federalización de la educación, Zacatecas*, Universidad Pedagógica Nacional, Zacatecas, abril de 2009.

HERNÁNDEZ Santos, Marcelo, *Tiempos de reforma. Estudiantes, profesores y autoridades de la escuela normal rural de San Marcos frente a las reformas educativas, 1926-1984*, México, Universidad Pedagógica Nacional / Universidad Autónoma de Zacatecas / Zezen Baltza editores, 2015.

La Unión. Seminario de literatura, variedad y anuncios, año 1, núm. 17, Guadalupe, Zacatecas, septiembre de 1909.

LATAPÍ Sarre, Pablo, “Un siglo de educación nacional: una sistematiza-

- ción”, en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- LOMELÍ Llamas, Elías, *Reformas y educación. La instrucción primaria en Apulco y Nochistlán (1920-1940)*, Aguascalientes, Secretaría de Educación y Cultura, 2011.
- LOYO, Engracia, “La educación del pueblo”, en Dorothy Tanck de Estrada (coord.), *Historia mínima. La educación en México*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 154-187.
- LUDLOW, Leonor, “La jerarquía católica ante el proyecto de modernización educativa”, en Loyo, Aurora. (coord.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Ed. Plaza y Valdés, 1997, pp. 63-81.
- MAGALLANES Delgado, María del Refugio, “La educación nacional en México, 1911. Democracia, federalización y Estado educador”, en Emilia Recéndez Guerrero, et. al., *Diálogos contemporáneos en las humanidades. Educación, historia, filosofía*, México, Ed. Texere, 2014, pp. 207-224.
- , *La educación laica en México. La enseñanza de la moral práctica XIX-XX*, México, Ed. Policromía, 2016.
- MARTÍNEZ Jiménez, Alejandro, “La educación elemental en el porfiriato”, en *Historia Mexicana*, Vol. XXII: 4, México, El Colegio de México, 1973, pp. 105-143.
- MORALES Dueñas, Hallier Arnulfo, “La semilla en el surco. José Santos Valdés y la escuela rural mexicana, 1922-1990”, Tesis de Doctorado en Historia, Unidad Académica de Historia, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2016.
- ORNELAS, Carlos, *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Ed. Siglo XXI, 2008, pp. 27-55.
- ORTEGA Mares, María del Rosario, “Las misiones culturales y las escuelas normales rurales en Zacatecas, 1921-1935”, Tesis de Maestría en Humanidades, Área Historia, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2006.
- PADUA NEGRETE, Jorge, “La educación en las transformaciones socia-

les”, en Pablo Latapí Sarre, (coord.), *Un siglo de educación en México*, tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 84-149.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, Zacatecas, tomo XXXVI, enero de 1906.

PESCHARÁ, Jaqueline y Lilia Peralta, “Los partidos políticos en el cambio de la legislación educativa”, en Aurora Loyo (coord.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, Ed. Plaza y Valdés, 1997, pp. 83-98.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, *Nacionalismo y educación en México*, México, El Colegio de México, 2005.

c) Sitios web

Dirección general de estadística, disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_Serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/1930/EUM/QCPRG301.pdf

Gobierno del estado de Zacatecas. Plan Estatal de Desarrollo, 1998-2004, disponible en http://www.ielsed.com/text/estados/zac_plan.pdf

Gobierno del estado de Zacatecas. Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, disponible en http://www.ielsed.com/text/estados/zac_plan.pdf

“*Segundo Informe de gobierno. Lic. Amalia García Medina, 2006*”, disponible en <http://www.cedhzac.org.mx/transparencia/pdf/2oInformeEjecEstado.pdf>

INEGI, Dirección general de estadística, disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_Serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/1930/EUM/QCPRG301.pdf