

*La construcción del sistema educativo en México a través del caso de Chihuahua**

MARÍA ADELINA ARREDONDO LÓPEZ**

Faltan....

**Recepción: falta /
aprobación: faslta 2004**

* Una primera y sintética versión de este artículo fue presentada como ponencia en el ISCHE 23 (International Standing Conference for the History of Education), Birmingham, Reino Unido, en julio de 2001. Cabe aclarar que se ha respetado la ortografía original en las citas textuales utilizadas en este trabajo, tomadas de manuscritos e impresos de la época.

** Licenciada en sociología y maestra en economía, por la UNAM, doctora en ciencias sociales por El Colegio de Michoacán, con estancias posdoctorales en la Universidad de Toronto y la Universidad de Windsor. Actualmente, es profesora de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, del COMIE

y de la Sociedad Mexicana de Historia de la Educación. Ha publicado una veintena de artículos sobre historia de la educación, así como el libro *Obedecer, servir y resistir: la educación de las mujeres en la historia de México*, México, UPN/Porrúa, 2003.

adelinaarredondo@yahoo.com

1. Véase la historia detallada de esta escuela y de la intervención del cabildo de Chihuahua en materia de educación pública en Arredondo, 2000, pp. 549-592.

INTRODUCCIÓN

La historia de la educación formal y de la política educativa en México se reconstruye considerando los antecedentes de los procesos que tuvieron lugar en cada entidad federativa y, en el caso de la enseñanza básica, la historia del paso del control de las escuelas desde las manos de los municipios hacia las de los gobiernos estatales, antes de pasar al gobierno federal. Así, este trabajo contribuye a rescatar la historia de las primeras instituciones educativas establecidas por el ayuntamiento de Chihuahua, la posterior intervención del gobierno estatal en su administración, la resistencia del municipio, los efectos que tuvieron sobre las instituciones educativas, las contradicciones entre gobierno estatal y gobierno municipal y las consecuencias de la injerencia del gobierno nacional en los asuntos de las escuelas locales.

Este proceso transcurre durante el siglo XIX. Se puede señalar a 1805 como punto de partida, porque fue ese el año cuando se abrió la primera escuela pública para niños en el territorio contemplado, auspiciada, financiada y supervisada por el municipio que pertenecía entonces a la provincia de la Nueva Vizcaya,¹ y 1922 como punto de cierre, porque fue cuando se estableció la Secretaría de Educación Pública (SEP), dando lugar a otra etapa del proceso caracterizada por el control paulatino por parte del gobierno federal de la normatividad, la administración y el currículo escolar.

Este artículo está integrado por cinco apartados que abordan los siguientes temas: *a)* la comunidad de Chihuahua y los fundamentos institucionales creados durante la etapa colonial en materia de instrucción pública; *b)* la política educativa diseñada por el gobierno independiente del estado y los primeros intentos de concentración regional de la administración escolar; *c)* el impacto de las acciones del gobierno nacional por implantar una política educativa centralizada y uniforme, que ocasionó resultados en sentido contrario, es decir el retorno del control escolar a las manos del municipio; *d)* la forma en que el gobierno del estado retomó su intervención sobre las cuestiones educativas, después del fracaso de los proyectos centralistas; *e)* la construcción del sistema educativo centralizado a partir de la estructura organizativa generada por los gobiernos estatales.

No está por demás recalcar que en este proceso intervienen tres órdenes de gobierno: *1)* el que corresponde al municipio, al que me refiero como *gobierno municipal, ayuntamiento o cabildo*, según el momento histórico de que se trate; *2)* el que corres-

ponde a la entidad política regional, denominada *provincia*, durante el gobierno colonial, *estado* durante los gobiernos federales y *departamento* durante los gobiernos centralistas, y 3) el gobierno nacional, llamado gobierno federal durante las repúblicas federales, etapa dentro de las cuales cada entidad ejercía un poder soberano, y el llamado *gobierno centralista* o *general*, durante los gobiernos centralistas, cuando regía también los asuntos internos de los departamentos; para el caso de la Colonia, el término correspondiente sería la *Corona*, en cuanto que desde ese orden de gestión, es decir desde la cabeza del gobierno español, se definían las políticas educativas para las provincias.

La población de Chihuahua y la educación ilustrada

La villa de Chihuahua, ubicada en Norteamérica árida, fue fundada por españoles y criollos en 1709, dentro de lo que sería la gran provincia de Nueva Vizcaya. A principios del siglo XIX contaba con unos diez mil habitantes y era un centro político, administrativo y económico estratégico para el reino, ubicado en el camino real que conectaba a la ciudad de México con Santa Fe, la población más septentrional establecida por los españoles en América. Por entonces, los habitantes de Chihuahua eran principalmente artesanos, militares, burócratas, profesionistas liberales y comerciantes, propietarios de minas y haciendas, labradores, leñadores, cocheros, costureras, hilanderas, artesanos humildes, comerciantes ambulantes, arrieros, tenderos y, sobre todo, trabajadores domésticos, además de la multitud de pordioseros y desocupados que deambulaban en sus calles.²

Los ilustrados borbónicos habían llegado a la región para instrumentar las reformas impulsadas por Carlos III, encontrando un terreno propicio para ser sembrado con sus ideas de cambio y progreso.³ El propio virrey, Bernardo de Gálvez, quien había sido funcionario en la frontera, los comandantes generales, los corregidores y oficiales del ejército se encargaban de propagar las ideas ilustradas. Miranda localizó 312 miembros de la Sociedad Vascongada de Amigos del País entre funcionarios civiles, militares y eclesiásticos, de los cuales más de 30 sirvieron en Chihuahua (Miranda, 1962, p. 31).⁴ Tales fueron los casos de Jacobo Ugarte y Loyola, comandante general de las provincias internas, y de Bernardo Bonavía, gobernador de Nueva Vizcaya, quienes impulsaron el establecimiento de escuelas para niños y niñas en los pueblos, administradas por los ayuntamientos, lo que significaba un verdadero reto en una comarca relativamente aislada, en la que escasamente había algún tipo de instrucción

2. Es posible reconstruir una imagen de la villa de Chihuahua a partir de la información aportada en Vargas, 1910; Porras, 1989; Universidad Autónoma de Chihuahua, 1959, y muy especialmente en Palladini, 1995.

3. "El despotismo ilustrado tenía para sus colonias americanas el propósito esencial de aumentar sus beneficios sin debilitar sus lazos de dominio, de ahí que se pretendía obtener consenso mediante reformas en el ámbito de la cultura. En este terreno se buscaba el reforzamiento del regalismo, limitando la influencia de Roma en el clero regular y secular, la preservación de la ortodoxia católica como medio de cohesión y dominación, el fomento de la instrucción pública, la incorporación de contenidos de carácter utilitario en colegios y universidades, la difusión de conocimientos científicos, técnicas y usos a través de las gacetas oficiales. En suma, [se buscó] la secularización de la sociedad y la cancelación de los privilegios de las corporaciones para consolidar la centralización del poder político. Se imponía la necesidad de reformar las instituciones educativas garantizando la lealtad al monarca por encima de cualquier otra sumisión" (Arredondo, 2000, pp. 549-592).

4. Para mayor información sobre la influencia ilustrada en México véanse Torales, 1993, t. I, pp. 81-116, y Trabulse, 1993, t. II.

5. Véanse los documentos de los expedientes 5 de la caja 1 y 45 de la caja 31 del Fondo Colonia, del Archivo Municipal de Chihuahua, así como Almada, 1945, p. 137; 1955.

? "Instrucción formada por el Sor. Gobernador Intendente D. Bernardo Bonavía para los Maestros de Escuela de la Provincia de Durango", Archivo Histórico Municipal de Chihuahua, fondo Colonia, caja 46, exp. 5.

formal. Si bien la Corona española había ordenado establecer escuelas para niños y niñas desde fines del siglo XVII, en Chihuahua fueron las instrucciones del gobernador de Nueva Vizcaya de 1797 y 1803 las que dieron resultado.⁵

En otras partes, como en la ciudad de México, en Guadalajara o en Puebla, los maestros agremiados y las llamadas amigas enseñaban a los niños y a las niñas por una paga, respectivamente, bajo la supervisión del ayuntamiento de la ciudad. También se enseñaban las primeras letras en algunos conventos y colegios, y algunas parroquias contaban con escuela para enseñar la doctrina cristiana y a leer, especialmente a los niños (véanse los trabajos de Staples, 1981, pp. 101-144; Tanck, 1984; Castañeda, 1984; Gonzalbo, 1990; y Staples, s/f). Hasta entonces la idea general era que la tarea de instruir a los niños descansaba en los padres de familia o en las organizaciones de las comunidades o en las instituciones religiosas, con excepción de los niños indígenas, cuya instrucción había sido asumida como un deber de la Corona (véase Gonzalbo, 1990, y Tanck, 1999).

Fue a fines del siglo XVIII y principios del XIX cuando se fortaleció el concepto ilustrado de que la instrucción de la infancia era un deber público, encarnado en las instituciones políticas, cuyo fin era inculcar en los niños la fidelidad al Estado, privilegiando a la religión como una mediación para ese objetivo. Si se creía que la instrucción era un medio para la estabilidad política y el progreso de la sociedad, entonces las escuelas debían ser públicas, gratuitas y obligatorias, y ese fue el principio que guió la política educativa de la monarquía española en el umbral del siglo XIX (Sarrahil, 1974, p. 191). Estos ideales eran quizás más fáciles de alcanzar en lugares como Chihuahua, donde no había habido tanto control de las corporaciones religiosas y gremiales sobre las conciencias y prácticas de los súbditos de España.

En la villa de Chihuahua el municipio abrió la primera escuela pública para niños en 1805, y la primera escuela para niñas en 1808. Estas acciones fueron el resultado de las presiones del gobernador provincial, quien era miembro de la Sociedad Bascongada de Amigos del País. Por esa época se hizo circular lo que podría llamarse el primer reglamento de instrucción pública en la región emitido por una instancia gubernamental. El documento normaba cuestiones relativas al espacio escolar, el mobiliario, las condiciones de higiene, el horario, el recreo, el examen público, el trato cotidiano y las facilidades debidas a los niños que trabajaban. El reglamento era igualmente válido en el caso de las escuelas de niñas, a quienes debía enseñarse, además, las "labores propias de su sexo". En este documento ya estaban pre-

sentos algunos de los principios educativos que serían consagrados luego en la Constitución de Cádiz de 1812.⁶

Tanto la escuela para niños como para niñas funcionaron regularmente durante la Colonia, administradas y financiadas por el ayuntamiento de la ciudad, quien se encargaba de seleccionar a los preceptores, supervisar el funcionamiento de las escuelas, revisar y actualizar la normatividad escolar, proveer los salarios de los maestros y los útiles de estudio, y evaluar los resultados, que en el caso de la escuela de niños se hacía mediante exámenes públicos. Desde luego, las escuelas para los niños y para las niñas operaban con condiciones muy diferentes, siendo la escuela para niños la que recibía atención privilegiada en términos humanos y materiales.⁷

El gobierno del estado de Chihuahua y la educación

En 1821, consumada la independencia de México, el gobierno nacional asumió los principios educativos de las Cortes de Cádiz y del Reglamento General de Estudios decretado en España en 1821. La Constitución de 1824 estableció una república federal y cada entidad federativa se hizo cargo de los asuntos relacionados con la educación. Chihuahua fue reconocido como estado un año después, y como su capital, la ciudad de Chihuahua.

En 1826 el Congreso del Estado de Chihuahua expidió el *Reglamento para el Gobierno Interior de los Pueblos*, que obligaba a los ayuntamientos a abrir escuelas públicas, gratuitas y obligatorias en todos los pueblos y rancherías. A los ayuntamientos correspondía examinar a los preceptores, supervisar las escuelas y sancionar a los padres que no enviaban a sus hijos a las mismas. Se trataba de uniformar los contenidos escolares, los textos y el método de estudios, promoviendo el lancasteriano.⁸ Este método, conocido también como simultáneo, representaba una organización del tiempo y el espacio escolar, abordándose la enseñanza de la lectura, la escritura y la aritmética simultáneamente, cuando antes se enseñaban estos contenidos de forma sucesiva. La enseñanza simultánea permitió una economía de tiempo que hizo posible ampliar el currículo de la escuela elemental. La organización del tiempo, las funciones y las tareas eran rigurosas, y la motivación y la competencia suplieron al castigo como medios para el aprendizaje. El método fue conocido también como sistema monitorial, pues se apoyaba en los estudiantes más adelantados para enseñar a los otros, clasificados según sus adelantos; de esta forma, un mismo profesor podía atender hasta 500 estudiantes. Este sistema, ideado por los ingleses Lancaster

6. La Constitución de Cádiz de 1812 asumió como principios una educación universal y previno el establecimiento de un plan general de enseñanza pública, uniforme y gratuita para todo el reino español bajo la inspección de una Dirección General de Estudios, con establecimiento de escuelas de primeras letras en todos los pueblos y la creación de universidades para la enseñanza de las ciencias, la literatura y las bellas artes. Los ayuntamientos tendrían la función de cuidar y financiar los establecimientos educativos, asegurando la apertura de cuando menos una escuela gratuita. Véase Tanck, 1979, pp. 3-34; también Arredondo, 1996, pp. 4-11.

7. Para el caso de la escuela de niños en esa época véase Arredondo, 2000, pp. 549-592. Para el caso de la escuela de niñas véase también Arredondo, 2003.

8. Reglamento para el Régimen Interior de los Pueblos, 5 de enero de 1826, en Gobierno del Estado de Chihuahua, 1826. También Archivo Municipal de Chihuahua, Fondo Independencia, Sección Secretaría, expediente 2 de la caja 1.

9. Para una descripción detallada del método véase Compañía Lancasteriana de México, 1842. Sobre las primeras escuelas lancasterianas en México véase Tanck, 1992, pp. 49-68; y también Fowler, 1996. Sobre la Compañía Lancasteriana en México véase Vega, 1996. Para mayor información sobre esta innovación curricular en Chihuahua, véase Arredondo, 1994, t. I. pp. 5-56.

10. Véanse los decretos relativos a la instrucción pública en Gobierno del Estado, 1828 y Leyes y decretos del Honorable Congreso... 1829, pp. 3-6. Véase también Almada, vol. 13 (inédito), s/f, p. 61.

y Bell para expandir la educación elemental, sirvió también como un medio para la formación de profesores.⁹

El discurso oficial de la localidad confería a la educación pública un papel fundamental en la transformación social, lo que se reflejó en las memorias de gobierno y en los 11 decretos en materia educativa promulgados por el Congreso durante sus primeros años. La tendencia legislativa que siguió fue la de dar al gobierno estatal cada vez más facultades, restándolas a los municipios. El gobierno estatal acabó concentrando en sus manos los fondos municipales y se encargó de pagar con ellos los sueldos de los preceptores, los útiles escolares y, en ocasiones, la renta de los locales, aunque en la mayoría de los casos las escuelas se ubicaban en la casa del cabildo, junto a la cárcel y el granero público.¹⁰ En 1827 el gobierno estatal abrió las primeras cátedras de gramática latina, y dos años después la cátedra de filosofía (Arredondo y Hernández, 1990, pp. 49-54). Para 1831 el gobierno de Chihuahua sostenía 60 escuelas públicas en la entidad, lo que era todo un logro en comparación a la situación prevaleciente, considerando que para 1821 habría, al parecer, cuatro escuelas de primeras letras, sostenidas por los municipios o por las cuotas de los padres en todo el territorio de Chihuahua (Almada, vol. 13 (inédito), Memorias de gobierno de 1829, 1830, 1831, s/f, s/e, pp. 18-19, 72-73, 82-87).

Antes de la intervención del gobierno estatal las escuelas se sostenían por los fondos constituidos por donaciones filantrópicas, por las aportaciones en dinero o especie de los padres de familia, las comunidades, los empresarios u otros vecinos, y por los arbitrios o ingresos de los ayuntamientos. A partir de 1827 el gobierno estatal comenzó a participar en el sostenimiento de las escuelas, algunas veces sustrayendo bajo su administración los fondos propios de las escuelas, otras destinando impuestos especiales y otras más utilizando los ingresos públicos corrientes. Las escuelas particulares, que se generalizaron en la segunda mitad del siglo, se mantenían de las colegiaturas y/o de las aportaciones de sociedades civiles (véase Arredondo, 1998, pp. 195-228).

El impulso que los primeros gobiernos dispensaron a la educación pública se vio interrumpido por la guerra india, que estalló en 1831 y se mantuvo hasta 1880, cuando fueron derrotados los últimos rebeldes (Orozco, 1992, p. 12). Apaches y comanches eran indígenas nómadas que se habían resistido a asimilarse a la cultura hispana, que habían concertado tratados de paz con la corona española, los cuales ya no eran válidos bajo el gobierno independiente. Otrora dedicadas a cazar bisontes en las praderas del norte de México, empujadas por la escasez de sus

medios naturales de vida provocada por la caza indiscriminada por parte de los colonizadores de Estados Unidos, las tribus indígenas asaltaban haciendas y rancherías en las entidades norteñas. Los habitantes establecidos en Chihuahua prácticamente declararon la guerra a estas tribus, llegando a consumir en ella cerca de la mitad del presupuesto gubernamental; ésta duró hasta 1880, cuando las mencionadas tribus indígenas fueron derrotadas (además del texto citado de Orozco, véanse 1992 y 1995). Mientras tanto, el gobierno estatal dejó de financiar la educación pública en casi todas las poblaciones de la entidad y muchos pueblos cesaron de apoyar a sus escuelas, ocupados en la preservación física de sus comunidades.

A pesar de las condiciones adversas en la entidad, las instituciones educativas de la capital tuvieron un renovado impulso. La escuela de primeras letras de la ciudad de Chihuahua, conocida desde entonces como escuela normal, fue dotada de un excelente presupuesto, con el que se pagó a un maestro francés y tres ayudantes para servir también como institución para instruir a los futuros maestros. Para darse una idea de la alta estimación en que se tenía al director de la escuela pública, a quien se le pagaba por ese entonces 3 000 pesos anuales, considérese que el gobernador del estado ganaba 3 500 pesos anuales, el presidente del ayuntamiento, 1 500, y un preceptor común percibía por entonces 300 pesos anuales.¹¹ Por otra parte, a las cátedras de gramática y filosofía se añadieron las de teología y jurisprudencia, fundándose con ellas el Instituto Literario de Chihuahua, antecedente de la actual universidad estatal. En 1835 el gobierno abrió las cátedras de medicina y topografía; sin embargo, también este esfuerzo se vio frenado por el cambio del sistema de gobierno de federal a centralista, como resultado de la modificación de la correlación de fuerzas entre los grupos y proyectos políticos en pugna.¹²

Los gobiernos centralistas y la educación pública de Chihuahua

En México se establecieron regímenes de gobierno centralizados entre 1835 y 1847, y entre 1853 y 1855. Entonces se impulsó una política educativa tendiente a centralizar normativa y financieramente las cuestiones relativas a la educación en toda la república. Durante el centralismo, los estados pasaron a ser departamentos, los gobernadores fueron nombrados por el presidente de la república y las juntas departamentales, cuyos miembros eran designados por los gobernadores, operaron en vez del congreso electo. Como no había poderes electos localmente, las élites regionales perdieron capacidad de gestión.

11. *Cfr.* con la lista de nómina incluida en el expediente 3 de la caja 52 de la Sección Tesorería, del Fondo Independencia del Archivo Municipal de Chihuahua.

12. Véase Archivo General de la Nación, Sección Justicia e Instrucción Pública, vol. 92, fojas 152-156. El Reglamento General para Sistematizar la Instrucción pública en el Distrito Federal del 2 de junio de 1834 también declaró la enseñanza libre, pero sólo tenía vigencia en el Distrito Federal y territorios. Véase también "Resumen o estado general...", en *La Restauración*, 16 de septiembre de 1845. Véase decreto del 24 de enero de 1843, *Revista Oficial* núm. 6, Chihuahua, febrero de 1843 sobre el establecimiento de la Dirección de Instrucción Pública y Subdirecciones en todos los Departamentos; también *Revista Oficial*, núms. 42 y 43, t. 1, 3 de octubre de 1843.

Con la seria intención de organizar la instrucción pública de manera centralizada, después de recopilar información y evaluar la situación de la educación en el país, el ministro de Justicia e Instrucción Pública, Manuel Baranda, intentó realizar un proyecto para consolidar un sistema nacional de enseñanza. Así, en 1842 se expidió un decreto que declaró la educación obligatoria, gratuita y libre para todo el país; un año después se decretó el primer Plan General de Estudios obligatorio para todos los departamentos; posteriormente, el gobierno central ordenó la creación de fondos para establecimientos de instrucción y el fomento de la enseñanza pública en todos sus ramos y grados (Talavera, t. II, 1973, p. 13). Todos los establecimientos de educación secundaria fueron declarados “nacionales”, y pasaron a depender directamente del presidente de la república.

En la práctica, el gobierno centralista no tenía la hegemonía ni los medios para llevar a cabo las reformas educativas proyectadas. En el caso de Chihuahua, la enajenación del poder de gestión interno y la designación de autoridades desde fuera de la entidad impidieron la formulación de proyectos educativos surgidos de las necesidades y posibilidades locales. Durante estos años, los objetivos gubernamentales se enfocaron al control de la política interna de la entidad para la preservación del poder centralista y la contención de las tribus nómadas. El gobierno central desde la ciudad de México actuó como un obstáculo para que el gobierno del departamento de Chihuahua financiara la instrucción pública. Esta vez –a diferencia de cuando estalló la guerra india– no sólo las escuelas de los pueblos, sino también las de la capital, fueron abandonadas a sus propios recursos, después del breve lapso de soporte financiero gubernamental que habían tenido durante la primera república federal.

En los hechos, la tendencia a la centralización de la administración escolar desde los ayuntamientos hacia el gobierno estatal que se dio durante el gobierno federal, se revirtió durante el gobierno centralista, y la fundación de escuelas y su administración volvieron a ser un asunto de cada pueblo. En cierta manera no sólo se frenaron los avances que se habían obtenido en el proceso de concentración de la administración escolar, sino que se produjo un retroceso en los adelantos académicos que se habían logrado y en la infraestructura escolar existente para el caso de las escuelas públicas, a la vez que las escuelas privadas florecieron como contraparte, pues ante el deterioro de las primeras, los padres con mejores niveles de ingresos buscaron otras opciones para sus hijos; fue entonces cuando florecieron las escuelas privadas en la región. Un caso extremo fue el de la escuela pública

para las niñas; ésta se estableció en 1810, durante la Colonia, se reformó (modernizó) en 1835, y fue cerrada en 1837 porque el gobierno central no pagó el sueldo de la maestra durante dos años. No volvió a establecerse una escuela pública para niñas sino hasta 17 años después.¹³

Entre 1846 y 1853, con el restablecimiento del federalismo, el control de la educación estuvo brevemente en manos de los estados, pero de nuevo se instauró el centralismo entre 1853 y 1855. En esta ocasión, lo primero que trató de hacer el gobierno central fue concentrar en sus manos los fondos, destinados a la educación, existentes en todos los departamentos, para lo cual nombró a un agente de instrucción pública, bajo el supuesto de que los gastos educativos debían atenderse con las rentas municipales, esta vez controladas por el Ministerio de Gobernación.

A fines de 1854 se decretó el Plan General de Estudios que normaba con detalle la educación primaria, la secundaria de seis años, los estudios especiales y la educación superior, que incluía los grados de bachiller, licenciado y doctor (Decreto del 19 de diciembre de 1854, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. VII, pp. 344 y ss.). Esta ley y los reglamentos derivados definieron los contenidos de cada nivel de estudios y de cada carrera universitaria; también los seminarios quedaban bajo el control del Estado, así como las instituciones privadas; la Universidad de México debía controlar los estudios secundarios y superiores de todo el país, por medio de inspectores y del Consejo General de Instrucción en cada departamento; los directores de cada institución debían ser nombrados por el propio presidente de la república; los gobernadores de los departamentos se limitarían a elaborar propuestas al presidente y a vigilar el cumplimiento de las leyes (*idem*). Este proyecto de centralización educativa era muy complejo e impreciso. En los hechos, las decisiones administrativas se dispersaban en tres secretarías de Estado y en las instancias mediadoras de cada departamento, lo que provocaba una contradicción irresoluble entre las intenciones políticas y las mediaciones instrumentales.

Los intentos por centralizar la administración educativa enfrentaron muchos impedimentos, a la vez que afectaron el funcionamiento de las instituciones en diferentes localidades. En el caso de Chihuahua, los ayuntamientos se negaban a presentar informes sobre los fondos existentes para las escuelas de los pueblos y mucho menos aceptaban entregar el dinero disponible, en caso de que lo hubiera; unas veces porque no querían perder el control sobre ese dinero, otras porque ya habían dispuesto de él para otros objetivos que no siempre eran claros, como sucedió

13. Véase la argumentación de Terrazas en 1850 en favor de la reapertura de la escuela de niñas que había permanecido cerrada desde 1837 en el expediente 29 de la caja 4 de la Sección Secretaría del Fondo Independencia, del Archivo Municipal de Chihuahua. Bases para la Administración de la República, 22 de abril de 1853; decreto del 11 de mayo de 1853 sobre facultades de los gobernadores; decreto del 20 de mayo de 1853, suprimiendo los ayuntamientos de los pueblos; decreto del 19 de octubre de 1853 estableciendo los jueces de paz, y decreto del 17 de mayo de 1855, estableciendo los intendentes municipales, en Dublán y Lozano, 1904, t. I a XIV, t. VI, p. 396, t. VII, p. 82, pp. 317 y ss. y Almada, 1984, pp. 236 y ss.

14. "Libro de las actas de acuerdos del Escmo. Ayuntamiento de esta ciudad para los años de 1853 y 1854" y "Libro de las actas de acuerdos del Escmo. Ayuntamiento de esta ciudad para los años de 1855 y 1856", en el Archivo Municipal de Chihuahua. *El Centinela*, t. I, núm. 55, Chihuahua, 17 de diciembre de 1853; *El Centinela*, t. II, núm. 52, Chihuahua, 24 de junio de 1854. Archivo Municipal de Chihuahua, Fondo Independencia, sección Secretaría, caja 4, exp. 5 y exp. 35.

con el cabildo de Chihuahua. En efecto, cuando años antes el gobierno asumió el financiamiento de la escuela pública, el municipio simplemente se guardó los fondos propios que la escuela tenía desde que fue fundada, y nadie preguntó al respecto, al parecer. Cuando el gobierno del departamento pidió cuentas sobre ese dinero, el ayuntamiento se negó una y otra vez a rendirlas. Por su parte, también los maestros resentían la intervención de otros en los asuntos escolares y se demoraban en la presentación de los informes que se les solicitaban desde la Secretaría de Gobierno. Durante estos años las relaciones entre el gobierno del departamento y el gobierno de la ciudad se mantuvieron tensas.¹⁴

La intervención del gobierno central en los asuntos de las escuelas de Chihuahua, lejos de promover avances obstaculizó el funcionamiento de las escuelas de primeras letras y del Instituto Literario. En el caso de las primarias el burocratismo entorpeció toda tarea, y hasta la solicitud de útiles escolares tenía que pasar por una cadena de funcionarios antes de ser aprobada. A pesar de que en la práctica el municipio se había resistido a entregar el manejo de los recursos de las escuelas al Ministerio de Gobernación, no podía hacer ningún gasto sin la aprobación del gobierno departamental. Cualquier solicitud o iniciativa tenía que pasar por el director de la escuela, el cabildo, el secretario de gobierno, el gobernador, el tesorero de gobierno, y de ahí podía llegar hasta el Ministerio de Gobernación y el de Justicia.

En el Instituto Literario se resintieron los cambios de gobierno de manera notoria, pues tanto el rector como los maestros eran miembros de uno u otro partido político. Durante los periodos de gobierno federal, los profesores de pensamiento liberal manejaban la institución, y durante los gobiernos centralistas el control pasaba a manos de elementos conservadores, ya que el gobernador en turno nombraba al rector o director del instituto y éste ratificaba o rectificaba a los catedráticos. Unos y otros impulsaban esencialmente el mismo currículo, pero con distintos profesores y textos. Unos y otros se topaban con los mismos problemas de falta de apoyo financiero para encaminar sus proyectos, pero la situación era más difícil durante los periodos de la república centralista, pues la demanda de fondos se topaba con la sordera y el excesivo burocratismo del gobierno general; y si se mantuvo a flote esta institución fue debido a los esfuerzos del gobernador del departamento por continuar sosteniéndola a pesar de todo. Ejemplo de los problemas que hubo fue la renuncia de algunos catedráticos después de que la solicitud para pagar sus sueldos anduvo de un escritorio a otro, de la ciudad de Chi-

huahua a la ciudad de México, durante casi dos años, sin que se llegase a un acuerdo al respecto. Otro caso fue la demora en la construcción del edificio del Instituto. Paradójicamente, fueron las iniciativas de los maestros conservadores las que se vieron entorpecidas por el burocratismo del gobierno conservador.¹⁵

De hecho, el gobierno nacional muy poco logró en sus intentos de centralizar los asuntos de la educación, pues las leyes, reglamentos y discursos no tenían acomodo sin una base material sobre la cual legislar. Los deseos de uniformar la enseñanza estaban fuera de una realidad tan diversa y dispersa; era imposible crear un sistema educativo nacional en una sociedad de analfabetas, cuando ni siquiera se había consolidado una mínima estructura organizativa de carácter regional.

La etapa de consolidación de la política educativa administrada por el gobierno del estado de Chihuahua

Cuando el gobierno centralista fue derrocado por una revolución liberal, el control de la educación volvió a ser cuestión de cada entidad federativa, lo que se consagró en la Constitución Federal de 1857 y en la local de 1858. Para entonces, buena parte de las escuelas (las que quedaban en pie) eran administradas por los propios municipios, por lo que hubo que andar de nuevo los caminos transitados con anterioridad, a fin de que la administración de la instrucción pública se transfiriera al gobierno del estado.

Durante las últimas cuatro décadas del siglo XIX se afianzó la administración de las instituciones educativas en las manos del gobierno estatal, restando cada vez más participación a las comunidades. También fueron décadas caracterizadas por un relativo estancamiento en la educación pública, hablando de contenidos, métodos, condiciones de trabajo y formación de maestros; pero en cambio, hubo avances en la construcción de infraestructura educativa y, sobre todo, en el diseño de una normatividad de la educación en el estado, así como progresos en la edificación de instituciones, en los procesos administrativos y en los mecanismos de intervención escolar.

Los gobernantes de la época independentista (1821-1835) habían visto a la instrucción pública como un instrumento ideológico para obtener el consenso social en torno a la república federal y acabar con todo vestigio de dominio colonial y filiación hispana; la educación administrada por el Estado era para ellos un medio para formar ciudadanos mexicanos. Cuarenta años después España había quedado muy lejos, la república mexicana era una realidad, el nacionalismo se había fortalecido con la

15. Archivo General de la Nación, *Justicia e Instrucción Pública*, vol. 92, fojas 66-67 y 82-87. Decreto del 9 de enero de 1856 en *El Mensajero*, núm. 8, Chihuahua, 25 de enero de 1856, decreto del 1 de julio de 1856 en *El Eco de la Frontera*, t. 1, núm. 50, Chihuahua, 12 de agosto de 1856.

16-17

invasión estadounidense y la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, y los conservadores centralistas habían sido derrotados en esta región de México. Así que los gobernantes surgidos de la revolución liberal de mediados del siglo, que representaban una parte significativa de los grupos de poder regionales, poseían el control del gobierno estatal y eran diestros en el manejo de sus instrumentos de dominio. El interés de las élites locales en organizar un sistema educativo controlado por el gobierno estatal se enfocaba ahora hacia el entrenamiento de trabajadores calificados y no calificados, así como a la formación de cuadros dirigentes para las actividades políticas, económicas y culturales de la localidad.

En materia de educación, los asuntos que se habían ido posergando durante el centralismo fueron asumidos de inmediato por el gobierno de Chihuahua. En 1856 se reabrió la escuela de niñas de la capital, luego de 17 años sin escuela para las mujeres; se terminó el Instituto Literario de Chihuahua, iniciado muchos años atrás; se reinstaló definitivamente la cátedra de jurisprudencia que se había suspendido por falta de fondos y se establecieron cátedras de minería. En 1861 se promulgó la Ley Reglamentaria sobre Educación Pública del Estado de Chihuahua.¹⁶ Sus 21 artículos constituían un proyecto educativo que incluía finalidades, objetivos, estrategias, medios y hasta un sistema de evaluación permanente. Además de obligatoria, la escuela debía ser gratuita sin excepción, incluyendo los “libros y demas útiles necesarios para la enseñanza, en cantidad bastante para que cada alumno tenga lo que sea necesario, para su facil instruccion”; todavía más, debía abastecerse de vestidos para los niños pobres “que por su desnudéz no pueden asistir a las escuelas” y premios para los aplicados. A diferencia de otras regiones de México, en el caso de Chihuahua este proceso de centralización de las cuestiones educativas desde los gobiernos de los pueblos hacia el gobierno estatal, no se interrumpió durante los años de invasión francesa, ni durante el imperio de Maximiliano, etapa en la que nuevamente se trató de centralizar la política educativa desde la ciudad de México. De ahí en adelante, aunque a pasos lentos, todo fue construir e ir avanzando: se emitieron leyes, decretos y reglamentos; se establecieron cargos y representaciones, involucrando en los organismos educativos a directores de las instituciones, maestros y miembros de la comunidad; se crearon fondos especiales para las escuelas, a partir de impuestos especiales, cuotas escolares y donaciones y, sobre todo, se organizó un sistema estatal educativo centralizado y relativamente coherente.¹⁷

El proceso de centralización de la administración educativa por parte del gobierno estatal no fue suave ni continuo; grupos políticos con diferentes intereses se enfrentaron desde los municipios o desde las distintas instancias del gobierno estatal, ora luchando por el control de los recursos financieros, a veces por favorecer la expansión de las escuelas primarias en la entidad, otras más por impulsar prioritariamente la formación de las élites a través del Instituto Literario, o bien por fomentar la instrucción pública de manera general en todo el estado. Se tendió, de manera predominante, hacia la expansión de las escuelas primarias públicas, gratuitas, obligatorias y libres de influencias religiosas; si bien la obligatoriedad fue un principio sin sustento, pues a pesar de todos los discursos gubernamentales ponderando la educación, los recursos disponibles fueron siempre escasos. Para fines del siglo, en lo material el balance no era muy significativo, pero los avances que se tenían eran bastante sólidos.¹⁸

La edificación del sistema educativo nacional centralizado

Durante el siglo XX la mayoría de los estados de la república mexicana vivieron dos procesos simultáneos en la administración de la educación pública: por una parte, continuaron con la construcción de un sistema estatal complejo que integraba todos los niveles educativos, involucrando diversos sectores de la sociedad civil y, por la otra, participaron en la edificación de un sistema nacional de educación controlado por el gobierno federal.

Los primeros pasos efectivos hacia una nacionalización de la educación pública durante un gobierno federal fueron dados con los congresos pedagógicos que se celebraron en 1889 y 1891, con representantes de los estados de la república. Las resoluciones de estos congresos estuvieron orientadas a uniformar la educación primaria, la normal y la preparatoria en todo el país, dentro de un espíritu laico, esto es, independiente de todo culto religioso. De aquí surgió la Ley Reglamentaria de la instrucción obligatoria en el Distrito Federal y Territorios de 1891, que pretendió servir de modelo a las legislaciones de los estados, aunque algunos de ellos ya se habían adelantado a esos contenidos en sus propias legislaciones. Las dos reformas sucesivas que se hicieron a la escuela nacional preparatoria apuntaban hacia ese mismo objetivo de uniformidad. Por entonces, la Secretaría de Justicia de Instrucción Pública se dividió en dos subsecretarías, la de Justicia y la de Instrucción Pública, lo que fue percibido como un intento serio de centralizar la educación; pero también fue visto como una amenaza a la soberanía de los estados y a la

libertad de los municipios para administrarse (Meneses, 1983, p. 545). Cuatro años más adelante, en 1905, se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes, a cuyo frente estaba Justo Sierra.

Si bien la legislación federal sólo era aplicable en la ciudad de México y en los territorios, el gobierno de Chihuahua recogió en su propia legislación, y hasta donde fue posible en la práctica educativa, las propuestas del gobierno federal. Las leyes locales que normaron la educación de 1892 y 1897 fueron portadoras del mismo espíritu nacionalista y laico que se había ido conformando en la legislación del Distrito Federal a partir de 1867. El contenido ideológico de la política educativa a partir de entonces, a pesar de haber surgido en el seno de las propuestas liberales, fue abandonando la idea de la libertad de enseñanza, sustituyéndola por la idea de una educación uniforme, lineal y centralizada, controlada por el Estado nacional, bajo el supuesto de que era a la sociedad política y no a los padres de familia a quien correspondía la formación de las nuevas generaciones.

La inestabilidad política latente y la Revolución de 1910 interrumpieron este proceso de centralización educativa; sin embargo, en la Constitución de 1917 se consolidaron los principios básicos de una educación pública, gratuita, obligatoria y laica; pero todavía las escuelas públicas eran administradas generalmente por los ayuntamientos, y el poder de legislar y administrar la educación pública estaba en las entidades federales. El paso determinante para nacionalizar la educación fue la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, esta vez con la intención expresa de actuar en todo el país y no sólo en el Distrito Federal. La influencia que esta Secretaría tuvo en cada entidad federativa dependió de los antecedentes en materia educativa en cada lugar, del grado de organización existente y de la correlación de fuerzas políticas, pero para mediados del siglo XX era evidente que controlaba la normatividad, las decisiones y las acciones fundamentales en esa materia. Un hecho que contribuyó a la consolidación de ese poder centralizado fue la corporativización del magisterio en un sindicato único, a través del cual se eliminaron o neutralizaron los elementos de oposición a la política hegemónica y se fortaleció una línea política magisterial dominante.¹⁹

REFLEXIONES FINALES

Desde el nacimiento formal de México como país independiente en 1821, las cuestiones educativas quedaron al arbitrio de

cada entidad federativa. Durante las primeras décadas del gobierno independiente, el control administrativo de las escuelas de primeras letras estuvo fundamentalmente en manos de los ayuntamientos de los pueblos conforme a las prácticas heredadas de los últimos años de la Colonia. Es posible que muchos de esos municipios tuvieran un desempeño eficiente en el manejo de sus escuelas y se resistieran, en menor o mayor medida, a la injerencia exterior en los asuntos escolares. En el caso de Chihuahua, el gobierno estatal trató de consolidar un sistema uniforme y centralizado, primero con acciones directas sobre el financiamiento y la administración de las escuelas, después con una normatividad única y el control general sobre las instituciones de enseñanza, tanto de primaria como de enseñanza secundaria y terciaria. El cabildo de la ciudad de Chihuahua respondió en función de la afinidad política entre los miembros del gobierno y los del municipio. Correspondió al gobierno estatal, en una interrelación entre élites regionales, quebrar las resistencias locales hacia la formación de un sistema educativo estatal, lo que sirvió de base para la siguiente etapa de centralización desde el gobierno estatal hacia el gobierno nacional o federal.

Este proceso de centralización administrativa de las escuelas desde los municipios hacia el gobierno estatal duró varias décadas (1827-1882) y fue contradictorio y desigual en su ritmo. Si bien los proyectos de centralización educativa de los gobiernos centralistas y del imperio de Maximiliano fueron efímeros y de limitado impacto, tuvieron su efecto sobre el funcionamiento escolar. En el caso del municipio de Chihuahua, durante los gobiernos centralistas la administración escolar pasó a manos del gobierno general y se vieron afectados tanto las escuelas de primaria como el Instituto Literario, donde se cursaban cátedras de enseñanza media y superior.

Un siglo después de la independencia, se inició el proceso de concentración de la administración y la normatividad educativa desde las manos de los gobiernos estatales hacia el gobierno federal, cuando en 1921 se estableció la SEP con carácter nacional; pero todavía tomó algunas décadas consolidar un control centralizado de la política educativa en el país. En el caso que nos ocupa en este artículo, una parte de las instituciones pasó al control administrativo del gobierno federal, mientras otras se quedaron en manos del gobierno estatal, sin embargo, el control del currículo pasó enteramente a ser atribución del gobierno federal.

En 1992, con la implantación del Programa de Modernización Educativa, aparentemente comenzó a revertirse el proceso de centralización descrito en estas páginas. La descentralización

educativa, normada desde la cúpula del gobierno federal, ha sido llamada federalización educativa, queriendo significar con ese concepto el paso del control administrativo desde las manos del gobierno federal hacia las manos de los gobiernos estatales. Al parecer, una de las más difíciles tareas de esta etapa ha sido involucrar a las comunidades y a los gobiernos municipales, que parecen haber perdido la experiencia pasada en esta materia. Esta incapacidad para recuperar la memoria histórica se refleja también en el discurso político oficial y alternativo, que tiende a percibir este proceso actual de descentralización de la administración de las instituciones educativas públicas en manos de los gobiernos estatales como inédito y la injerencia de los municipios en los asuntos escolares como algo novedoso.

REFERENCIAS

- ACOSTA y Plata (comp.) (1910), "Informes que los gobernadores del estado de Chihuahua han presentado ante el Congreso del mismo, desde el año de 1849 hasta el de 1906", Chihuahua, s/e.
- ALMADA, Francisco R. (1945), *Geografía del estado de Chihuahua*, Chihuahua, Impresora Ruiz Sandoval.
- (1955), *Resumen de historia del estado de Chihuahua*, México, Libros Mexicanos.
- (1984), *Legislación constitucional del estado de Chihuahua*, Chihuahua, Ediciones del Gobierno del Estado.
- ARREDONDO López, María Adelina (1994), "Contenidos y métodos educativos en las primeras décadas del gobierno independiente en Chihuahua", en Lucía Martínez (coord.), *Indios, peones, hacendados y maestros*, México, Universidad Pedagógica Nacional, t. I, pp. 5-56.
- (1996), "La educación y la política educativa en España en la frontera del siglo XIX", en *Pedagogía*, núm. 8, otoño, México, UPN, pp. 4-11.
- (1998), "El financiamiento de la instrucción pública durante las primeras décadas de la independencia en Chihuahua", en *Relaciones*, núm. 76, vol. XIX, otoño, Zamora, El Colegio de Michoacán, pp. 195-228.
- (2000), "Andanzas de un pueblo en pos de su escuela. (Chihuahua 1779-1820)", en *Historia Mexicana*, núm. 196, El Colegio de México, México, abril-junio, pp. 549-592.
- (2003), "Cuando las niñas comenzaron a ir a la escuela en Chihuahua", en Adelina Arredondo (coord.), *Obedecer, servir y resistir: la educación de las mujeres en la historia de México*, México, Porrúa/ UPN.
- ARREDONDO, Adelina y Guillermo Hernández (1990), "La cátedra de Gramática Latina, antecedente del Instituto Científico y Literario", en *Síntesis*, año III, núm. 14, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, octubre-diciembre, pp. 49-54.
- CASTANEDA, Carmen (1984), *La educación en Guadalajara durante la Colonia 1552-1821*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco/El Colegio de México.
- COMPAÑÍA Lancasteriana de México (1842), "Reglamento aprobado en el año de 1842", México, Imprenta de Vicente García Torres.
- DUBLÁN, Manuel y José María Lozano (1904), *La legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, t. I a XIV, México, s/e.
- FOWLER, Will (1996), "The Compañía Lancasteriana as the elite in independent México 1822-1845", en *Tesserae*, vol. 2, núm. 1, University of Wales, Cardiff School of European Studies.
- GOBIERNO del Estado de Chihuahua (1826), *Colección de los decretos y órdenes del Congreso Constitucional del Estado, libre e independiente de Chihuahua*, Chihuahua, Gobierno del estado.

- (1828), *Colección de decretos y órdenes dictadas por el Honorable Congreso Primero Constitucional de Chihuahua en sus segundas sesiones ordinarias desde 1o. de Julio hasta 30 de Septiembre de 1827*, Chihuahua, Imprenta del Gobierno del estado á cargo de J. Sabino Cano.
- (1829), *Leyes y decretos del Honorable Congreso Segundo Constitucional del Estado de Chihuahua que espidio desde su instalación en 3 de Junio de 1828 hasta 3 de Octubre del mismo año en que cesó*, Chihuahua, Imprenta del Gobierno del Estado á cargo de Sabino Cano.
- GONZALBO, Pilar (1990a), *Historia de la educación en la época colonial. La educación de los criollos y la vida urbana*, México, El Colegio de México.
- (1990b), *Historia de la educación en la época colonial; el mundo indígena*, México, El Colegio de México.
- LATAPÍ, Pablo (coord.) (1998), *Un siglo de educación en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Biblioteca Mexicana).
- LATAPÍ, Pablo y Manuel Ulloa (2000), *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, CESU-UNAM/ Fondo de Cultura Económica (Educación y pedagogía).
- MENESES Morales, Ernesto (1983), *Tendencias educativas oficiales en México. 1821-1911*, México, Porrúa.
- MIRANDA, José (1962), *Humboldt y México*, México, Universidad Autónoma de México.
- MUÑOZ Izquierdo, Carlos (1996), *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*, México, FCE.
- OROZCO, Víctor (1992a), *Las guerras indias en la historia de Chihuahua. Antología*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez/Instituto Chihuahuense de la Cultura.
- (1992b), *Las guerras indias en la historia de Chihuahua. Primeras fases*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- (1995), *Tierra de libres. Los pueblos del Distrito Guerrero en el siglo XIX*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez/Gobierno del Estado de Chihuahua.
- PALLADINI, Eric (1995), “Chihuahua a principios del siglo XIX, un estudio demográfico”, ponencia presentada en el V Congreso Internacional de Historia Regional, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- PORRAS Muñoz, Guillermo (1989), “La fundación de Chihuahua”, en *Cuadernos del Norte*, núm. 7, Chihuahua.
- SARRAILH, Jean (1974), *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, México, FCE.
- STAPLES, Anne (1981), “Panorama educativo al comienzo de la vida independiente”, en *Ensayos sobre historia de la educación en México*, México, El Colegio de México, pp. 101-144.
- (s/f), *Puebla y la educación en el México independiente*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, (Estudios Universitarios núm. 2).
- TALAVERA, Abraham (1973), *Liberalismo y educación*, México, SepSetentas, núms. 103 y 104.
- TANCK de Estrada, Dorothy (1979), “Las cortes de Cádiz y el desarrollo de la educación en México”, en *Historia Mexicana*, núm. 1, vol. XXIX, El Colegio de México, México, julio-septiembre, pp. 3-34.
- (1984), *La educación ilustrada 1786-1836*, México, El Colegio de México.
- (1992), “Las escuelas lancasterianas en la ciudad de México: 1822-1842”, en Josefina Z. Vázquez (comp.), *La educación en la historia de México*, México, El Colegio de México, pp. 49-68.
- (1999), *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México, El Colegio de México.
- TORALES Pacheco, María Cristina (1993), “Los socios de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País en México”, en *Seminario de historia de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, La Real Sociedad Bascongada de Amigos del País y Méjico*, t. I, México, pp. 81-116.
- TRABULSE Elías (1993), “Los científicos. Más socios de la Real Sociedad Vascongada”, en *Seminario de historia de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, La Real Sociedad Bascongada de Amigos del País y Méjico*, t. II, México.
- UNIVERSIDAD de Chihuahua (1959), *Chihuahua: ciudad prócer, 1709-1959*, México, Universidad de Chihuahua.
- VARGAS Piñeira, Luis (1910), “La ciudad de Chihuahua”, en *Libro del Centenario*, Chihuahua, Gobierno del Estado.
- VEGA Muytoy, María Isabel (1996), “La Compañía Lancasteriana en su gestión como Dirección General de Instrucción Primaria 1842-1845”, tesis de maestría, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

REFERENCIAS DOCUMENTALES PERIÓDICO OFICIAL
(EN ORDEN CRONOLÓGICO):

- Revista Oficial*, 1842- 1845.
La Restauración, 1845-1846.
El Centinela, 1853-1855.
El Mensajero, 1855.
El Eco de la Frontera, 1855-1857.
La Alianza de la Frontera, 1860-1861.
La República, 1867-1874.