

## Los congresos nacionales de instrucción pública: el inicio rezagado de las relaciones intergubernamentales mexicanas durante el Siglo XIX

Mendoza Ruiz, Joel

*Universidad Autónoma del Estado de México*

 jmendoza66@gmail.com

*Artículo recibido:* 10 enero 2017

*Aprobado para publicación:* 23 febrero 2017

---

### Resumen

Este documento argumenta y señala que fueron los dos congresos nacionales de instrucción pública, celebrados en la Ciudad de México entre 1889 y 1891, los actos fundacionales de las relaciones intergubernamentales (RIG) en México. La afirmación se sustenta en comparativa con sucesos anteriores y en función de la teoría de las RIG. Las experiencias intergubernamentales antecedentes fueron el reclutamiento del ejército permanente y la gestión estatal de concesiones ferroviarias, ambos con resultados nulos. En el desarrollo de los congresos, las interacciones frecuentes fueron el debate y la votación de dictámenes. Las imágenes o percepciones contaron con dos clasificaciones: una que asumió el objetivo oficial, la otra que defendió la soberanía estatal y familiar a la vez que criticó detalles curriculares. Los resultados principales de implementación fueron: normales y zonas de inspección estatales, elaboración de libros de texto, prácticas de maestros, leyes de instrucción y construcción de escuelas.

### Abstract

This document argues that the two national congresses of public instruction, held in Mexico City between 1889 and 1891, were the founding acts of intergovernmental relations (IGR) in Mexico. The affirmation is based on comparative with previous events and in function of the IGR theory. Previous intergovernmental experiences were the recruitment of the permanent army and the state management of railway concessions, both with no results. In the development of the congresses, frequent interactions were the discussion and voting of reports.

The images or perceptions counted on two classifications: one that assumed the official objective, the other that defended the state and sovereignty family at the same time that criticized curricular details. The main results of seminal IGR in education was: normal and state inspection zones, textbook material development, teacher's training activities, educational laws and school building.

## Palabras clave/Key words

Historia de México, política educativa, relaciones intergubernamentales

---

## Introducción

Este artículo tiene como propósito analizar los congresos nacionales de instrucción pública celebrados en la Ciudad de México, el primero entre el 1º de diciembre de 1889 y el 31 de marzo de 1890, y el segundo entre el 1º de diciembre de 1890 y el 28 de febrero de 1891; mediante la caracterización de las interacciones registradas en esos eventos en función de su frecuencia, las imágenes o percepciones de los participantes y el recuento de resultados políticos; para profundizar en el estudio del caso mexicano bajo la convicción de que la evolución histórica de las relaciones intergubernamentales (RIG) nacionales es elemental para la comprensión de su actual status. La especial atención al estudio de estos eventos se debe a que, ante la ausencia de directrices del gobierno nacional y de colaboración intergubernamental efectiva en los primeros sesenta años de la vida nacional, los congresos nacionales de instrucción pública deben ser considerados los actos fundacionales de las RIG mexicanas. Otros sucesos anteriores tuvieron resultados cuestionables o limitados en el funcionamiento federal estratégico.

Como ejemplo de los antecedentes, una primera experiencia intergubernamental nada exitosa se dio en el reclutamiento de los reemplazos del ejército permanente. Hasta 1862 los gobiernos estatales debían coadyuvar con el Ministerio de Guerra en la función señalada, para lo cual podían instrumentar levas y sorteos. Las primera consistían en remitir como reemplazos militares a los vagos, viciosos, alcohólicos y mujeriegos; después de su arresto a través de alcaldes auxiliares o del mismo ejército permanente, y de la sentencia respectiva dictada por una junta conciliadora local (Serrano, 1993: 15-16). Por su parte, los sorteos eran realizados por una junta municipal asistida por un médico y un oficial de la zona militar correspondiente. La base del sorteo era un padrón que incluía a los mayores de 18 años y menores de 50, solteros, con profesión y que no sostuvieran a madre anciana o mujeres solteras (Serrano, 1993: 16).

La diferencia entre ambos mecanismos de reclutamiento era que la leva involucraba mexicanos económicamente improductivos y considerados inmorales, mientras que el sorteo afectaba a la población económicamente activa. Por ello, los gobiernos estatales optaban por las levas y no por los sorteos, además preferían integrar los mejores hombres a sus propias milicias civiles. El Ministerio de Guerra intentó obligar a las autoridades estatales a realizar sorteos desde 1826, lo reglamentó en 1834 y lo finalmente elevó a ley en 1844 (Serrano, 1993: 16-17). La constitución centralista de 1836 prohibió las milicias civiles (Serrano, 1993: 18). Como resultado, en un periodo en el que México sufría un continuo estado de guerra, algunos autores consideran que las élites regionales

ocasionaron graves perjuicios al gobierno nacional, el mayor fue la derrota bélica (Serrano, 1993: 134).

El segundo antecedente cuestionable en sus resultados fue la gestión de concesiones ferroviarias por parte de los gobiernos estatales a partir de 1877. En ese año, únicamente operaba el tramo Veracruz-México y, consecuentemente, urgía una acción coordinada para ampliar la red en beneficio del desarrollo de las regiones. Como primera experiencia, el gobernador de Guanajuato solicitó al congreso de la unión una concesión para construir un ferrocarril entre Celaya y León. En respuesta, el 21 de diciembre de 1877 se concedieron cuatro años de plazo y un subsidio federal de ochomil pesos por kilómetro de vía construido. Apenas un mes después el Gobierno del Estado de Guanajuato cedió sus derechos a una empresa privada constituida por residentes de la entidad, a la que apoyó con un subsidio adicional de dos mil quinientos pesos por kilómetro construido y el compromiso de adquirir quinientos pesos en bonos hipotecarios del ferrocarril por igual longitud de vía tendida. El tramo Celaya-León, de sesenta kilómetros, fue inaugurado con cierto retraso respecto al periodo comprometido (D'Estrabau, 1988: 56).

Al pretender reproducir ese modelo de gestión, hacia finales de 1878 se habían otorgado más de quince concesiones a otros gobiernos estatales, y en 1880 ese tipo de autorizaciones se había incrementado hasta veintiocho. Sin embargo, sólo ocho concesiones dieron por resultado vías tendidas que en total alcanzaron la exigua meta de doscientos veintiséis kilómetros y medio. Además del tramo Celaya-León, se sumaron veintitrés kilómetros del tramo Ometusco-Tulancingo entre los estados de México e Hidalgo, noventa y seis kilómetros entre la Ciudad de México y Cuautla en el Estado de Morelos, seis kilómetros entre la capital del Estado de San Luis Potosí y Tampico Tamaulipas, seis kilómetros y medio entre Zacatecas y Guadalupe en el Estado de Zacatecas, nueve kilómetros en el tramo Alvarado-Veracruz en el Estado de Veracruz, catorce kilómetros entre Puebla e Izucar en el Estado de Puebla, y doce kilómetros entre Mérida y Peto en el Estado de Yucatán. De las veinte concesiones restantes, ocho caducaron y las doce que estaban vigentes, al igual que los tramos que lograron avance de construcción ferroviaria, iniciaron su traspaso a empresas privadas. Como caso destacado, hacia 1880 las líneas originalmente estatales San Luis Potosí-Tampico y Celaya-León pasaron al poder de la compañía bostoniana del Ferrocarril Central, la cual posteriormente construyó la línea desde la Ciudad de México hasta Paso de Norte, hoy Ciudad Juárez (D'Estrabau, 1988: 57).

En contraste con los dos casos anteriores, los congresos nacionales de instrucción pública se apegaron más a las características enunciadas por la teoría de las RIG. Estos eventos constituyeron interacciones constantes, a manera de intercambio frecuente de información y opiniones, para lograr decisiones que necesariamente requerían el consentimiento de los actores públicos involucrados (Wright, 1997: 81). Las imágenes o percepciones de los participantes, como elemento humano de las RIG, surgieron de la valoración de las conductas y dieron lugar a estrategias reactivas de negociación (Wright, 1997: 75). Los resultados de implementación fueron consecuencia directa de las políticas generadas en la interacción de los funcionarios públicos, que a su vez respondieron a las presiones del cambio socio-tecnológico (Wright, 1997: 84). En afinidad al desarrollo histórico nacional, los congresos nacionales de instrucción pública fueron celebrados en la etapa cumbre de consolidación del federalismo mexicano, delimitada por los expertos entre 1867 y 1890. La base de cooperación fue la expansión de las comunicaciones y el progreso material a iniciativa del gobier-

no federal (Hernández, 1996: 26). En ese sentido, el presidente ejecutivo de los congresos expresó: por el pueblo nuestro padre, el deseo de verlo adquirir fuerzas avanzando, avanzando siempre, no ya en el carro de los vencedores olímpicos, sino en la locomotora, símbolo del siglo nuestro (1º CNIP, 1890: 587-588).

Como antecedentes administrativos específicos, la educación en México estaba fragmentada por el desempeño simultáneo de una gran cantidad de instituciones facultadas para prestar servicios en la materia. La educación primaria generalmente correspondía a los ayuntamientos. A nivel federal, los ministerios de gobernación, guerra y fomento otorgaban competencias a planteles de beneficencia, militares y agrícola-mineros respectivamente. Los gobiernos estatales sostenían situaciones análogas. El estado mexicano no había logrado homogeneizar leyes, reglamentos, sistemas escolarizados, métodos y programas (Ballín, 2007: 2). En tales circunstancias, el gobierno federal se propuso darle uniformidad a la enseñanza en sus tres grados, primaria, preparatoria y profesional (1º CNIP, 1890: 8). La educación fue considerada factor central de unidad, era el instrumento para combatir el analfabetismo y formar hombres leales al estado. El gobierno federal estaba intentando proyectar al país dentro del contexto mundial del capitalismo, por lo que optó por reproducir las ideas de Jules Ferry y el Congreso Pedagógico que se había organizado en Francia hacia 1880 (Ballín, 2007: 3). La experiencia mexicana más próxima fue el congreso higiénico pedagógico de 1882, que si bien fue dirigido al ámbito local de la capital nacional mexicana, marcó la pauta a seguir en la educación del país (Ballín, 2005: 70).

Para ampliar el estudio de los congresos nacionales de instrucción pública, este artículo, además de la presente introducción y las conclusiones, se vale de cuatro apartados cuyo título se apega a las características ya enunciadas de las RIG: 1) Los mecanismos del intercambio frecuente, 2) Las imágenes o percepciones de los participantes, 3) Los resultados de los congresos nacionales de instrucción pública, y 4) Los resultados prácticos en los estados.

## Los mecanismos del intercambio frecuente

El 1º de junio de 1889 el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública convocó a los gobiernos estatales a que enviaran representantes al Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública (1º CNIP), el cual se celebraría en la Ciudad de México entre el 1º de diciembre de 1889 y el 28 de febrero de 1890. Éste debía resolver un cuestionario de sesenta preguntas clasificadas en diecinueve incisos, para lo cual el reglamento respectivo consideró la integración de diecinueve comisiones dictaminadoras (1º CNIP, 1890: 561-562). Sobre la extensión de la tarea encomendada, quien presidió los congresos expresó: Sólo en nuestra primera reunión conocimos el inmenso programa que en forma de cuestionario había de normar nuestras deliberaciones y que comprendía todos los grados de la enseñanza pública y todas las cuestiones subsidiarias con ella íntimamente ligadas (1º CNIP, 1890: 581).

El 1º CNIP reunió a treinta y un representantes de demarcaciones territoriales y doce directores de escuelas de distintos tipos ubicadas en la Ciudad de México. En la junta preparatoria del 29 de noviembre de 1889, los ciudadanos Justo Sierra Méndez, representante de Durango, Enrique Conrado Rebsamen Egloff, designado por Veracruz, Luis E. Ruiz, congresista por el Distrito Federal, y Ma-

nuel Cervantes Imaz, postulado por Baja California; fueron electos como presidente, vicepresidente, secretario y prosecretario del congreso respectivamente. El Lic. Joaquín Baranda y Quijano, ministro de justicia e instrucción pública, fue nombrado presidente honorario (1º CNIP, 1890: 4). El procedimiento general de las sesiones consistió en presentar, imprimir, distribuir internamente, debatir y votar los dictámenes a cargo de las comisiones. En la sesión del 7 de enero de 1890 se agregaron siete preguntas al cuestionario, de tal modo que éste alcanzó las sesenta y siete reactivos y las comisiones se incrementaron a veintiséis. Por la intensidad de los trabajos, el congreso aumentó el número de sesiones semanales de dos a cuatro, y en la sesión del 21 de febrero de 1890 se aprobó prorrogar el congreso hasta el 31 de marzo de 1890 (1º CNIP, 1890: 354).

Las actividades del congreso fueron moderadas en sus dos primeros meses y se apresuraron hacia la etapa ampliada. La lectura de iniciativas en el pleno fue de dos casos en diciembre de 1889, dos en enero, siete en febrero y diez en marzo de 1890. A su vez, se realizaron sólo seis votaciones entre diciembre de 1889 y febrero de 1890, mientras que en el mes de marzo de 1890 se votaron ocho propuestas, cuatro de ellas en la sesión permanente que se extendió del 24 al 30 de marzo de 1890. El 1º CNIP no alcanzó a resolver su programa inicial de trabajo. Si bien se aprobaron ciento veinticuatro conclusiones derivadas de los dictámenes presentados, siete iniciativas quedaron pendientes de votación y diez comisiones no presentaron dictamen. Como rasgo especial, en trece ocasiones las sesiones fueron suspendidas por falta de quorum, algunas de esas eventualidades coincidieron con fechas subsecuentes a votaciones importantes. Previendo las limitaciones de avance del 1º CNIP, la mesa directiva privilegió las votaciones de asuntos relativos a la educación elemental obligatoria, cuyo debate y resolución se fragmentó y extendió prácticamente durante todo el periodo que duró el primer evento. En suma, el congreso fue desahogado en treinta y seis sesiones: una preparatoria, una inaugural celebrada el 1º de diciembre de 1889, treinta y dos ordinarias, una permanente entre el 24 y el 30 de marzo de 1890, y una de clausura desarrollada el 31 de marzo de 1890 (1º CNIP, 1890: 562).

El 19 de junio de 1890 el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública convocó a un Segundo Congreso Nacional de Instrucción Pública (2º CNIP), que continuaría con la obra emprendida en la primera experiencia bajo los mismos procedimientos. Para ello fueron integradas doce comisiones, que posteriormente se incrementaron a catorce, las cuales resolvería un cuestionario de treinta y dos preguntas. El congreso fue desahogado en veintiséis sesiones: una preparatoria, una inaugural acontecida el 1º de diciembre de 1890, veintitrés ordinarias y una de clausura celebrada el 28 de febrero de 1891 (2º CNIP, 1891: 18). El Lic. Joaquín Baranda y Quijano, ministro de justicia e instrucción pública, continuó fungiendo como presidente honorario. Mientras que los demás integrantes de la mesa directiva fueron: el presidente Justo Sierra Méndez, representante de Durango, el vicepresidente Manuel Flores, designado por Aguascalientes, el primer secretario Luis E. Ruiz, congresista por el Estado de México, el segundo secretario Alberto Lombardo, postulado por Guerrero, y el prosecretario Francisco J. Gómez Flores, procedente de Sinaloa (Ballín, 2005: 94). En forma similar a lo sucedido en el 1º CNIP, aunque el número de sesiones semanales aumentó de dos a tres, no se concluyeron las metas inicialmente establecidas. Una iniciativa quedó pendiente de votación y siete comisiones no presentaron dictamen.

## Las imágenes o percepciones de los participantes

Para el análisis de las imágenes o percepciones de los participantes se procedió a profundizar en el estudio del debate y votaciones del 1º CNIP, la razón fue la disponibilidad documental. En esa primera experiencia, los treinta y un representantes de las demarcaciones territoriales fueron muestra de la situación educativa nacional. Únicamente cinco representantes, de un total de veinticuatro que actualmente cuentan con datos biográficos disponibles, dedicaban su vida laboral exclusivamente a la educación: maestro o directivo escolar. El resto había desarrollado diferentes ocupaciones en combinación con la docencia: la política, la medicina, el derecho y la milicia, entre otros. Cinco de los perfiles militares tenían antecedentes de combate en coordinación directa con Porfirio Díaz, presidente de México durante el 1º CNIP.

La débil especialización docente a nivel regional fue motivo de que los representantes tuvieran relativo arraigo con las demarcaciones territoriales que los designaron. Sólo diez de veinticuatro, casi el cuarenta y dos por ciento, había nacido en la región que representaba. Incluso dos representantes habían nacido en países de Europa. Las deficiencias de especialización docente impactaron en el desempeño del 1º CNIP. De los treinta y un representantes de las demarcaciones territoriales, sólo dieciséis registraron más del ochenta por ciento de asistencias a las sesiones. Nueve tuvieron una presencia entre el ochenta y el cincuenta por ciento, seis alcanzaron menos del cincuenta por ciento de asistencias. La tribuna fue acaparada por cinco actores que disertaron entre cincuenta y tres y veintinueve veces. El resto de los representantes fue menos activo, veinticuatro representantes ocuparon el estrado entre una y veinticuatro ocasiones, dos se abstuvieron de participar oralmente. Para el 2º CNIP, trece representantes de las demarcaciones territoriales fueron sustituidos y dieciocho fueron ratificados.

Pese a las asimetrías anteriores, no fueron ignoradas las imágenes o percepciones de los participantes o grupos de ellos. Por el contrario, tales percepciones sustentaron cuatro estrategias distintas de consenso durante el 1º CNIP. La primera, y a la vez la más recurrente, fue dividir los dictámenes para consensarlos y votarlos por partes. La segunda fue devolver los dictámenes a la comisión respectiva para su enmienda en base a las observaciones. La tercera fue hacer modificaciones consensuales a los dictámenes en forma previa a la votación respectiva, ya sea a propuesta del presidente ejecutivo o de algún participante acreditado. Una variante, o mezcla de la primera y la tercera estrategia, fue hacer enmiendas leves durante la votación fragmentada. La cuarta fue votar en lo general los dictámenes y presentar posteriormente un proyecto detallado a través de un grupo de trabajo alternativo. En dos casos, las imágenes o percepciones fueron obviadas y las consecuencias claras fueron dictámenes parcialmente aprobados y nula legitimidad. Para abundar sobre las imágenes o percepciones del 1º CNIP, éstas y sus consecuencias se abordan en los siguientes párrafos.

El dictamen de posibilidad de uniformar la enseñanza elemental obligatoria en toda la república fue presentado el 10 de diciembre de 1889. La comisión dictaminadora estuvo integrada por Enrique Conrado Rebsamen Egloff (Veracruz), Miguel F. Martínez (Nuevo León), Manuel M. Zayas (Escuela Nacional Primaria Superior Número Dos) y Francisco G. Cosmes (Guanajuato). Por su desacuerdo con el dictamen, el último integrante de la comisión emitió por separado su voto particular (1º CNIP, 1890: 11-21). El proyecto provocó reacciones que Cosmes condensó en su discurso:

No es posible, ni conveniente uniformar en toda la república la enseñanza elemental obligatoria, si no es el sentido de las bases generales de ella, y en tanto que la uniformidad no afecte a la soberanía de los estados en su régimen interior (1º CNIP, 1890: 27). Coincidió en ello Luis E. Ruiz (Distrito Federal. 1º CNIP, 1890: 31-35), mientras que Francisco Bulnes (Morelos), con mayor radicalismo, defendió la soberanía de las legislaturas estatales (1º CNIP, 1890: 81). Una tercera opinión fue la de Alberto Correa Zapata (Tabasco), quien intentó salvaguardar una educación potestativa y voluntaria, no obligatoria, incluso con libertades para que los padres pudieran elegir la instrucción confesional (1º CNIP, 1890: 42-46). En la sesión del 20 de diciembre de 1889, en forma previa a la votación del dictamen, el presidente ejecutivo del 1º CNIP, Justo Sierra Méndez, intentó el consenso general al proponer una enmienda del dictamen original. La modificación utilizó el término conveniencia para menguar las virtuales afecciones de la uniformidad pretendida, a la vez que exaltó los principios educativos en los que coincidía la mayoría: obligatoriedad, gratuidad y laicidad (1º CNIP, 1890: 67-73). Al realizarse la votación, el resultado fue veinte votos a favor y cinco en contra (1º CNIP, 1890: 82).

Con la ausencia de Cosmes, la misma comisión dictaminadora presentó el dictamen de edad, materias y programa de la enseñanza primaria obligatoria el día 31 de diciembre de 1889 (1º CNIP, 1890: 82-94). La propuesta fue criticada por algunas materias, contenidos, atención focal de grupos y periodo de estudios propuesto. Manuel Gómez Portugal Rangel (Aguascalientes) se opuso a las materias economía política y economía doméstica (1º CNIP, 1890: 229-230). Luis E. Ruiz (Distrito Federal) fue más específico y se inconformó por algunos contenidos (1º CNIP, 1890: 273). Juan A. Mateos (Hidalgo) expresó que el currículo le parecía poco y que el periodo no era adecuado para las clases pobres (1º CNIP, 1890: 101-105, 176-178). Luis Pérez Verdia (Jalisco) propuso un periodo mayor de estudios, de los seis a los catorce años (1º CNIP, 1890: 109-111). Por la importancia del programa de enseñanza primaria obligatoria, la estrategia fue dividir el dictamen para debatirlo y votarlo por partes. Como ya se expresó en este texto, la resolución del tema se extendió prácticamente durante todo el periodo que duró el 1º CNIP. Materia por materia, las primeras votaciones tuvieron lugar el 22 de enero de 1890 (1º CNIP, 1890: 220). La aprobación del programa ajustado se dio en la sesión del 22 de febrero de 1890 (1º CNIP, 1890: 369). La duración del programa y las especificaciones de las escuelas rurales se votaron el 11 de febrero de 1890 (1º CNIP, 1890: 289 y 298-300). En sesión permanente iniciada el 24 de febrero de 1890 todavía se leyó el dictamen de la materia Nociones Prácticas de Geometría, los días 27 y 29 (1º CNIP, 1890: 528).

El dictamen de escuelas de párvulos fue presentado el 10 de enero de 1890. En la comisión que lo dictaminó participaron Luis E. Ruiz (Distrito Federal), Carlos Diez Gutiérrez (San Luis Potosí), Alberto Correa Zapata (Tabasco) y Andrés Oscoy (Escuela Primaria Municipal. 1º CNIP, 1890: 114-118). Durante el debate respectivo se planteó incrementar la jornada diaria de actividades, cuya propuesta inicial era de cuatro horas (1º CNIP, 1890: 304). No obstante, el proyecto original fue aprobado en votación del 12 de febrero de 1890, varias proposiciones por unanimidad (1º CNIP, 1890: 309-310).

El dictamen de escuela de adultos fue elaborado por la comisión que formaron Ramón Manterola (Tlaxcala), José Rafael Isunza Bernal (Puebla), Celso Vicencio (Estado de México) y Aurelio M. Oviedo (Escuela Primaria Municipal). El documento fue distribuido entre la asamblea el 7 de febrero de 1890 (1º CNIP, 1890: 260-269). En el debate correspondiente, el proyecto fue impugnado

por Manuel Gómez Portugal Rangel (Aguascalientes) debido a su carácter obligatorio (1º CNIP, 1890: 336-339). Luis E. Ruiz se inconformó por la inclusión de un libro específico (1º CNIP, 1890: 324-325). Miguel F. Martínez (Nuevo León) criticó dos materias y los lugares propuestos para instrumentar la obligatoriedad (1º CNIP, 1890: 330-332). Adolfo Cisneros Cámara disintió de varias materias así como de los métodos y procedimientos (1º CNIP, 1890: 344-346). Con poco consenso, el dictamen fue votado el 19 de febrero de 1890 (1º CNIP, 1890: 349-351). A propuesta de Gómez Portugal la votación se realizó materia por materia (1º CNIP, 1890: 349). Como resultado, dos materias y la mitad de las especificaciones generales fueron devueltas a la comisión dictaminadora para su enmienda.

El dictamen de educación primaria superior, leído en el pleno el 8 de febrero de 1890, fue generado por la comisión constituida por Genaro Raigosa (Michoacán), Luis Pérez Verdia (Jalisco), Luis E. Ruiz (Distrito Federal), Miguel F. Martínez (Nuevo León) y Andrés Osoy (Escuela Primaria Municipal. 1º CNIP, 1890: 278-281). Algunas materias fueron observadas por Alberto Correa Zapata (Tabasco. 1º CNIP, 1890: 376-381) y por Enrique Conrado Rebsamen Egloff (Veracruz. 1º CNIP, 1890: 385-390). En lo general, el dictamen fue votado el 4 y 5 de marzo de 1890 (1º CNIP, 1890: 392-394, 397 y 401). No obstante, el 21 de marzo de 1890 un grupo formado por Enrique Conrado Rebsamen Egloff (Veracruz), Adolfo Cisneros Cámara (Yucatán), Emilio E. Baz (Coahuila), Juan A. Mateos (Hidalgo), Francisco José Gómez Flores (Sinaloa) y Alberto Correa Zapata (Tabasco) presentó un proyecto de programa detallado de escuela primaria superior (1º CNIP, 1890: 474-478). Tal proyecto fue turnado a la comisión respectiva, quien presentó un nuevo dictamen el 26 de marzo de 1890 (1º CNIP, 1890: 523-525), así como el voto particular de Miguel F. Martínez sobre algunas materias. En la sesión permanente iniciada el 24 de marzo de 1890, los días 28 y 29, se llevaron a cabo las votaciones finales materia por materia (1º CNIP, 1890: 537-542). Al resultar algunas materias reprobadas en la votación, Martínez pudo adicionarlas con la propuesta de su voto particular (1º CNIP, 1890: 542).

El dictamen de trabajos manuales fue presentado el 28 de febrero de 1890. En la comisión que le dio origen tomaron parte Miguel Serrano Daza (Campeche), Celso Vicencio (Estado de México), Eduardo Velázquez (Guerrero) y Manuel M. Zayas (Escuela Primaria Superior Número Dos. 1º CNIP, 1890: 370-373). En la discusión respectiva, Manuel Cervantes Imaz (Partido Norte del Territorio Federal de Baja California), por ser especialista en la materia, solicitó en tres ocasiones la filosofía, el concepto y mayores detalles del proyecto educativo de trabajos manuales (1º CNIP, 1890: 401-404, 407, 410). Alberto Correa Zapata (Tabasco) solicitó a la comisión dictaminadora, a la vez que criticó severamente las demandas de Cervantes, que el proyecto de trabajos manuales se orientara hacia el trabajo educativo, más que imponer la existencia de talleres en las escuelas (CNIP, 1890: 407-410). Ramón Manterola (Tlaxcala) propuso una enmienda al texto del dictamen, de manera que los trabajos manuales pudieran iniciar desde la escuela de párvulos y no debieran (CNIP, 1890: 417). Por las observaciones, parte del dictamen de trabajos manuales fue votado el 7 de marzo de 1890 y otra parte fue devuelta a la comisión para su replanteamiento, aunque ésta última ya no regresó para su votación en el 1º CNIP (1º CNIP, 1890: 418).

El dictamen de locales para escuelas, presentado el 11 de marzo de 1890 (1º CNIP, 1890: 419-434), fue votado el 18 de marzo de 1890 (1º CNIP, 1890: 461). La comisión dictaminadora estuvo integrada por Manuel Gómez Portugal Rangel (Aguascalientes), Miguel Serrano Daza (Campeche), Manuel

Álvarez (Escuela de Artes y Oficios) y Manuel Cervantes Imaz (Partido Norte del Territorio Federal de Baja California). Las mayores observaciones fueron realizadas por Pedro Garza (Chiapas), a quien le fueron aclarados errores de imprenta, razón por la que se disculpó (1º CNIP, 1890: 236-242).

El dictamen de retribución de profesores, del 11 de marzo de 1890 (1º CNIP, 1890: 434-436), fue elaborado en la comisión formada por Luis del Carmen Curiel (Colima), Emilio G. Baz (Coahuila) y Luis G. Álvarez y Guerrero (Escuela Nacional Primaria Superior Número Uno). El proyecto fue observado por Eduardo Velázquez (Guerrero) al considerarlo insuficiente en las previsiones de enfermedades y estímulos para los profesores (1º CNIP, 1890: 446-447). La comisión dictaminadora consideró las observaciones y adicionó el proyecto, sometiéndolo a votación el 18 de marzo de 1890 (1º CNIP, 1890: 455). Pese a una nueva propuesta de Velázquez sobre la indemnización por muerte de los docentes (1º CNIP, 1890: 454-455), el dictamen ya no fue reformado.

El dictamen de maestros ambulantes y colonias infantiles, presentado el 18 de marzo de 1890 (1º CNIP, 1890: 452-454), prácticamente no generó oposición alguna. Fue votado el 21 de marzo de 1890 (1º CNIP, 1890: 479-480). Las proposiciones primera, tercera, cuarta y quinta fueron aprobadas por unanimidad. Las dos últimas fueron enmendadas con propuestas realizadas por Francisco Bulnes (Morelos) al momento de la votación. Las propuestas segunda y sexta registraron votaciones de veintiocho a uno y veinte a cuatro respectivamente (1º CNIP, 1890: 479-480). La comisión dictaminadora contó con la participación de José María Romero (Querétaro), Francisco José Gómez Flores (Sinaloa), Ramón Manterola (Tlaxcala) y Luis G. Álvarez y Guerrero (Nacional Primaria Superior Número Uno).

El dictamen de medios de sanción para hacer efectiva la enseñanza obligatoria fue puesto a consideración del congreso el 24 de marzo de 1890, al inicio de la sesión permanente (1º CNIP, 1890: 491-493). En la comisión que elaboró el proyecto estuvieron activos Enrique Conrado RebsamenEgloff (Veracruz), Miguel F. Martínez (Nuevo León), Manuel M. Zayas (Escuela Nacional Primaria Superior Número Dos) y Francisco G. Cosmes (Guanajuato). En la discusión plenaria, Francisco José Gómez Flores (Sinaloa) intentó persuadir para que las sanciones se dejaran a la determinación de los gobiernos estatales (1º CNIP, 1890: 519), mientras que Ramón Manterola (Tlaxcala) realizó una contrapuesta muy extensa y confusa (1º CNIP, 1890: 520-522). Juan A. Mateos (Hidalgo) intentó el consenso mediante una leve enmienda al dictamen para permitir la libre determinación de sanciones a través de los poderes estatales (1º CNIP, 1890: 522), lo que fue aceptado por la comisión dictaminadora. El dictamen fue votado el 26 de marzo de 1890, en la misma sesión permanente, resultando aprobadas las dos proposiciones con resultados trece a doce y dieciséis a diez respectivamente (1º CNIP, 1890: 523).

El dictamen de intervención del estado en las escuelas privadas, elaborado por Luis del Carmen Curiel (Colima) y Francisco José Gómez Flores (Sinaloa), fue leído en sesión permanente iniciada el 24 de febrero de 1890, el día 28 (1º CNIP, 1890: 529-531). José M. Vigil (Jalisco) estuvo en desacuerdo con la comisión y emitió un voto particular. El proyecto fue calificado como inquisitivo para las escuelas privadas por Francisco Bulnes (Morelos) al igual que por Manuel Cervantes Imaz (Baja California, Partido Norte). El dictamen estaba integrado por cinco proposiciones, la primera determinaba acciones de inspección, la segunda delimitaba el objeto de la anterior, la tercera ampliaba la inspección a las casas particulares y señalaba como responsable al jefe de familia, la cuar-

ta establecía el derecho de la inspección a interrogar, la quinta limitaba la inspección dentro de las edades de educación primaria obligatoria. Para el caso, Francisco Bulnes (Morelos), en seis intervenciones, impugnó cada uno de las proposiciones realizando cuestionamientos muy directos e incisivos hacia los integrantes de la comisión dictaminadora. Bulnes se mostró muy obstinado, aunque logró dejar a la comisión en ridículo (1º CNIP, 1890: 548, 553, 554). Bajo limitaciones de tiempo, el dictamen se votó el día 29 de marzo de 1890: la penúltima jornada de trabajo. Las proposiciones primera y segunda fueron aprobadas por diferencias mínimas (once a diez y once a nueve), la proposición cuarta por amplio margen (diecinueve a uno), la proposición tercera fue reprobada (ocho a doce) y la quinta fue retirada de la votación (1º CNIP, 1890: 532-554).

## Los resultados de los congresos nacionales de instrucción pública

Los congresos nacionales de instrucción pública fueron proyectados como fundamento intelectual de la legislación educativa futura. En ese sentido, Justo Sierra Méndez aseveró al inicio del 1º CNIP: Aunque sus resoluciones no tendrán más carácter inmediato que el de acuerdos convencionales, único que pueden tener dada nuestra organización política, es probable que revestirán luego la forma legal que corresponda para su validez y observancia; y semejante convicción obliga a los representantes a proceder con el mayor acierto en sus ilustradas deliberaciones (1º CNIP, 1890:10).

El 1º CNIP consideró posible y conveniente la conformación de un sistema nacional de educación popular. En tal sentido, la educación primaria elemental fue prevista para alumnos entre los seis y doce años de edad, comprendería cuatro cursos o años escolares, y se basaría en principios de uniformidad, obligatoriedad, gratuidad y laicidad. De manera detallada, fueron establecidos contenidos temáticos para las siguientes materias: moral práctica, lengua nacional, lecciones de cosas, aritmética, nociones prácticas de geometría, nociones de geografía, nociones de historia patria, dibujo, canto, gimnasia y labores manuales para niñas (1º CNIP, 1890:563).

Las escuelas rurales fueron previstas para localidades de quinientos habitantes fuera de la cabecera municipal, en planteles separados para niños y niñas. Podrían ser mixtas para localidades entre doscientos y quinientos habitantes, ubicadas a más de tres kilómetros de un poblado mayor. Las escuelas rurales serían de asistencia diaria en jornadas de tres a cinco horas según la edad de los alumnos, con organización e infraestructura similar a las demás escuelas oficiales, podrían orientarse a labores de agricultura o industria rural. Para localidades menores de doscientos habitantes, el servicio se daría a través de maestros ambulantes y programas adaptados. Un esquema rural más era el de comunidades infantiles, el cual mezclaba el programa de enseñanza elemental uniforme con nociones teórico-prácticas de carácter agroindustrial, como el modelo ubicado en Zongolica, Veracruz (1º CNIP, 1890: 567-568).

Las escuelas de párvulos, para niños entre cuatro y seis años, debía favorecer el desenvolvimiento físico, intelectual y moral. La atención sería proporcionada por mujeres con la asistencia de criadas, cada profesora atendería un máximo de treinta niños. Las materias de este tipo de escuelas debían ser: juegos libres y juegos gimnásticos, dones de Froebel, trabajos manuales y de jardinería, conversaciones maternas y canto. La lectura y escritura no eran parte del programa (1º CNIP, 1890: 568).

Las escuelas de adultos, para aquellos que no hubieran podido instruirse en la edad escolar, incluyeron en su programa las siguientes materias: lengua nacional, aritmética, nociones prácticas de geometría, nociones de ortografía, nociones de ciencias físicas y naturales, comprendiendo la higiene, instrucción cívica, nociones de historia, nociones técnicas relativas a las ocupaciones e industria de la localidad, nociones de economía política o doméstica, moral y dibujo. Este tipo de educación fue considerada obligatoria en cuarteles, cárceles, así como casas de corrección y protección. Para adultos libres, su regularización educativa consideró una organización mínima de dos grados con un solo profesor, permitiéndose una matrícula mixta. La organización máxima contemplaba hasta cuatro grados con un profesor para cada uno de ellos, o bien, varias escuelas clasificadas por sexo, gremios laborales y edades. Los planteles del gremio obrero debían funcionar en horario nocturno, mientras que las de ponderación por edades debían procurar la separación de menores de dieciséis años. Las escuelas para adultos podían complementarse con escuelas técnicas, se debía fomentar también en ellas la existencia de bibliotecas, ciclos de conferencias, así como sociedades de ahorros, ejercicios, excursiones y teatro (1º CNIP, 1890: 569-570).

Las escuelas de educación primaria superior, obligatoria para aspirantes a ingresar a la escuela preparatoria o profesional, fue estructurada en dos años según las siguientes asignaturas: instrucción cívica, lengua nacional, nociones de ciencias físicas y naturales, nociones de economía política y doméstica, aritmética, nociones prácticas de geometría, nociones de geografía, nociones de historia general, dibujo, caligrafía, música vocal, gimnasia, ejercicios militares, y cómo materias voluntarias francés o inglés (1º CNIP, 1890: 570).

La construcción escolar modelo fue prevista en terrenos secos y alejados de lugares insalubres o peligrosos, con una superficie a razón de diez metros cuadrados por alumno. La edificación debía realizarse con materiales sólidos y resistentes, a una distancia no menor de ocho metros del frente del terreno. Los techos debían procurarse planos y tersos, o bien, se usaría teja y pizarra al metal para azoteas inclinadas. Las aristas internas de los espacios arquitectónicos serían curvas, con diez centímetros de diámetro. Las puertas, con dos metros y veinte centímetros de altura y un metro de ancho, debían abrirse para ambos lados. Las plantas bajas de los edificios debían conservarse a una altura regular del suelo. Las escaleras serían rectas, con tramos de trece a quince escalones y descansos de longitud similar, se debía construir una por cada doscientos alumnos. Los escalones tendrían de veintiocho a treinta centímetros de huella y quince centímetros de peralte, los pasamanos tendrían perillas para evitar que los estudiantes se deslizaran por ellos. (1º CNIP, 1890: 574-575). Las instalaciones en general debían procurar la separación sistemática entre niños y niñas. Los sanitarios tendrán cuartos separados con puerta y mecanismos de desalojo de desechos tipo cesspool (1º CNIP, 1890: 576). La habitación del profesor fue considerada como espacio necesario, aunque debía separarse funcionalmente de las aulas. Se recomendó no instalar escuelas en casas de vecindad (1º CNIP, 1890: 577).

Las aulas debían tener una superficie en proporción de quince mil centímetros cuadrados por cada alumno, con un máximo de cincuenta alumnos si existía un solo grupo y de cuarenta si existían varios. Los pasillos entre el mobiliario escolar serían de cincuenta centímetros, del lado de las paredes se incrementaría a sesenta centímetros (1º CNIP, 1890: 576). Los edificios de aulas debían conservar una orientación adecuada para prevenir los efectos del viento, del asoleamiento constante y del cambio de estación. Las ventanas de las aulas, además de orientarse hacia espacios li-

bres y permitir la vista al cielo, debían facilitar condiciones idóneas de ventilación e iluminación. Para facilitar la ventilación por las ventanas, se sugería el abatimiento vertical en la mitad inferior y horizontal en parte superior. La circulación del aire se apoyaría también en ventilas de doce centímetros de diámetro a razón de una por cada cuatro estudiantes. En la función de iluminación se procuraría disponer ventanas por ambos costados del salón, prohibiéndose éstas de frente a los alumnos o al profesor. La altura de las ventanas del costado izquierdo sería de dos tercios del ancho del aula en claros de uno por dos metros, antepecho de un metro con veinte centímetros y cerramientos de veinte centímetros. En el costado derecho se debía disponer de vidrios traslúcidos. En caso de existir cortinas se debían abatir de abajo hacia arriba (1º CNIP, 1890: 575-576). Se recomendó no instalar escuelas de una sola aula, debía considerarse la existencia de un aula por cada grupo escolar (1º CNIP, 1890: 577).

La luz artificial debía basarse en bujías esteáricas o bombillas de vidrio despulpado (1º CNIP, 1890: 575). Debía considerarse también la disponibilidad de agua en llaves o depósitos, de ser posible al interior de las aulas (1º CNIP, 1890: 576). En caso de existir calefacción, ésta debía garantizar una temperatura constante, el funcionamiento nocturno, la constante higrométrica, la mayor economía, así como evitar emanaciones nocivas (1º CNIP, 1890: 577). Con el mismo detalle fueron definidas actividades y especificaciones para salas de trabajos manuales, gimnasios y patios de juegos.

El trabajo de los profesores debía retribuirse según los requerimientos locales y la evaluación de la autoridad respectiva. Se recomendó que a los maestros se les distinguiera con comisiones o cargos honoríficos compatibles con la docencia. Asimismo, se previó que pudiera exentárseles de cargos concejiles, así como del servicio militar o de guardia nacional. Fueron definidos reconocimientos por antigüedad, licencias laborales, así como la posibilidad de jubilación a los treinta años de servicio con goce de sueldo completo. En el caso del fallecimiento de los profesores, se propuso que las autoridades fijaran una mensualidad para los deudos y asignaran una fosa de primera clase para la tumba correspondiente (1º CNIP, 1890: 578).

Para asegurar el cumplimiento del programa de educación primaria elemental, la autoridad estatal debía instituir la inspección, la vigilancia de planteles particulares y el examen de los alumnos (1º CNIP, 1890: 578). Se dispusieron también de sanciones para aquellos ciudadanos que incumplieran con el carácter obligatorio de la educación elemental: advertencias, amonestaciones, multas, arrestos y otros castigos que se consideraran convenientes (1º CNIP, 1890: 579).

Para el 2º CNIP, se reguló el contenido específico de los libros de texto del programa de educación primaria elemental. En lo general, debían ser acordes con el programa vigente. En lo particular, se enumeraban los libros temáticos que debían ocupar los alumnos en cada uno de los cuatro grados de educación primaria elemental. Para los profesores, se recomendaban guías metodológicas, el boletín oficial de instrucción pública, así como catálogos de publicaciones con contenido normalizado. Los libros de lectura debían tener, en su primera parte, textos destinados a vencer las dificultades de la lectura, y en la segunda sección, el contenido específico de la asignatura dispuesto de forma amena. A su vez, los libros de texto instructivo debían contener ejercicios para el refuerzo de clase, para el repaso periódico, así como la guía de asignatura (2º CNIP, 1891: 20-24).

En la organización de los alumnos de la primaria elemental se prohibió el modo individual y el sistema lancasteriano de enseñanza. Se prescribió el uso del modo simultáneo, consistente en la-

organización de grupos con un máximo de cincuenta alumnos de similar desenvolvimiento intelectual, considerándose las evaluaciones de lengua nacional y de aritmética. Tal organización debía contar también con tantos maestros como grupos escolares existieran en la escuela. Para escuelas que no contaran con la infraestructura suficiente se proponía la fusión de planteles y la tolerancia de sistemas mixtos (ambos géneros), en aquellas que no contarán con suficientes maestros debía habilitarse el segundo turno. El método de enseñanza debía ser la exposición interactiva y la aplicación, previa selección, de alguna de las siguientes marchas: inductiva, deductiva, analítica, sintética, progresiva y regresiva. La selección de las marchas debía ir de lo empírico a lo racional, así como usar adecuadamente las formas expositiva e interrogativa. De manera especial, se recomendó usar las cinco formas del procedimiento intuitivo: presentación de objetivos, modelos, estampas, diagramas y animaciones en vivo. Otras regulaciones, ampliamente detalladas, fueron las referentes a útiles y muebles para realizar la enseñanza primaria, así como los útiles individuales por alumno. Para fomentar lo anterior, se propuso fundar en la Ciudad de México y en las capitales estatales museos pedagógicos y depósitos centrales de materiales escolares, además de eximir de impuestos locales y de importación a las mercancías relativas (2º CNIP, 1891: 24-32).

Para la organización de la educación primaria superior se dispuso de grupos con un máximo de cuarenta alumnos, en los que aplicaría un modo simultáneo de enseñanza. El método privilegió la práctica de las etapas de investigación científica, por lo que se prohibieron los procedimientos mecánicos. Se recomendaron procedimientos que apoyaran la inducción: métodos de concordancia y de diferencia, de residuos y de variaciones concomitantes. La marcha de la enseñanza estableció como cuidados: la anticipación de operaciones a las reglas, las definiciones, el conocimiento de fenómenos, la abstracción, estudios de caso e ideas, así como signos de representación. Las jornadas escolares debían considerar horarios intercalados de trabajo intelectual en las primeras horas del día, descansos entre las clases temáticas, así como ejercicios físicos. Si bien cada grupo escolar estaría a cargo de un profesor, se indujo el aprovechamiento de las aptitudes del personal docente para especializarlo en asignaturas (2º CNIP, 1891: 32-35).

Sobre las escuelas normales, fue establecida la procuración de esas instalaciones por parte de las entidades federativas. La función particular sería uniformizar la formación de docentes y, consecuentemente, homogeneizar la educación primaria del país. Las asignaturas definidas fueron las relativas a la teoría y metodología de la enseñanza, las organizativas, así como las relacionadas con los programas de primaria elemental y superior. La formación de profesores (varones) duraría tres años para el programa de primaria elemental y cinco años para primaria superior. Para las profesoras (mujeres), el programa se incrementaba un año en cada caso debido a la reducción de sus jornadas académicas. Adicionalmente, fueron restringidas algunas materias para profesoras, como la económica y los ejercicios físicos, sustituyéndolas por otras orientadas a la atención de párvulos. Se prescribió la existencia de planteles de educación primaria elemental y superior en forma anexa a las normales para que los profesores en entrenamiento realizaran prácticas, cuyo contenido también fue regulado. A manera de educación continua, fueron incorporados cursos prácticos en cabeceras municipales durante los periodos de vacaciones para estudiantes (2º CNIP, 1891: 37-42).

En relación a las escuelas preparatorias y especiales, las propuestas tendieron también a la procuración y la uniformidad, aunque su contenido fue muy somero en comparativa con los estudios de primaria. Los estudios de preparatoria fueron programados en seis años para alumnos con edad

mínima de doce años, iniciarían con matemáticas y concluirían con lógica, los ramos serían análogos a los propios de la Escuela Nacional Preparatoria. Se relacionaron las asignaturas de los seis años de preparatoria. Los estudios que requerirían acreditación de preparatoria, considerados especiales, serían: jurisprudencia y notaría, medicina y farmacia, agricultura y veterinaria, ingeniería en minas, ingeniería civil, arquitectura, electricidad, geografía y topografía (2º CNIP, 1891: 43-47).

## Los resultados prácticos en los estados

Después de 1890, el registro histórico de una muestra de cinco estados indica que la acción más frecuente, como consecuencia de las conclusiones alcanzadas en los congresos nacionales de instrucción pública, fue la creación o mejoramiento de las escuelas normales estatales, seguida de la instalación de inspecciones escolares por zonas o regiones. Las acciones con recurrencia moderada, dos de cinco casos, fueron la difusión de libros de texto, la formación de maestros con énfasis en la práctica, la adecuación del marco legal de instrucción, así como la construcción de escuelas preferentemente rurales. Los estados más desarrollados, como Jalisco y México, instituyeron impuestos y dependencias educativas estatales. Los estados fronterizos apoyaron a sus profesores con becas para que pudieran especializarse mediante estudios en el extranjero. Sólo un estado, Jalisco, impulsó la educación profesional y reprodujo la experiencia de los congresos nacionales al nivel estatal. En contraste, estados como San Luis Potosí no desarrollaron acciones educativas significativas, en ese caso las escuelas primarias y sus poblaciones se redujeron entre 1890 y 1910. Los detalles se señalan en el resto del presente apartado.

En el Estado de Jalisco fue creada la escuela normal estatal el 1º de noviembre de 1892. A partir de enero de 1893, con la operación de una escuela práctica anexa a la normal dio inicio la reorganización de la educación primaria. En junio de 1893 fue creada la Dirección de Instrucción y Beneficencia Pública. Durante la última década del siglo XIX fueron reorganizadas las escuelas profesionales de medicina, artes y oficios, jurisprudencia e ingeniería. La duración de la carrera de medicina fue normada en cinco años, para que los futuros médicos desarrollaran actividades teóricas en las aulas y prácticas en instalaciones construidas especialmente para ese fin. En 1910 se realizó el Primer Congreso Pedagógico Jalisciense, bajo la consigna de mejorar la raza indígena y reorganizar las escuelas primarias (Muriá, 1994).

Para el Estado de Coahuila, el informe del ejecutivo estatal de 1899 señalaba que la escuela normal de profesores contaba con un nuevo cuerpo docente, y que algunos alumnos habían sido becados para realizar estudios en el extranjero. En ese mismo año las escuelas del estado contaban ya con maestros normalistas, lo que evidenciaba el inicio de la especialización docente en Coahuila. Otros logros de la época fueron la expedición de la ley de enseñanza preparatoria y de la ley reglamentaria de la instrucción primaria y normal, así como la promoción de escuelas rurales sostenidas por hacendados y arrendatarios. El informe de 1901 dio cuenta de la construcción de dos nuevas escuelas en Muzquiz y Allende, reconstrucciones de inmuebles escolares en Monclova y en Porfirio Díaz, así como el inicio de la edificación de la escuela modelo en Parras (Enríquez y García, 1989: 313).

En el caso del Gobierno del Estado de México, en 1890 se estableció por ley la educación primaria obligatoria, laica y gratuita. Se crearon comisiones para difundir los planes pedagógicos (Baranda y García, 1987: 249). Durante el periodo administrativo 1889-1904 se abrieron escuelas en toda la entidad con énfasis en las zonas rurales (García, 1999: 180-181). Se decretó un impuesto de educación pública, cuyas contribuciones se concentraron en la tesorería general del estado, lo que permitió aumentar el sueldo a algunos maestros que percibían salarios muy bajos. Se encomendó la elaboración de textos expresamente para las escuelas públicas. Se reestructuró la instrucción primaria en seis zonas escolares, con sus respectivos inspectores. Se dividieron los establecimientos en escuelas de párvulos, primarias y de adultos. Se instituyó la escuela normal para profesoras y de artes y oficios, la de varones ya existía desde 1882 (Baranda y García, 1987: 249). Para 1904 las acciones se concentraron en las grandes ciudades en detrimento de las zonas rurales (García, 1999: 185).

En el Estado de Nuevo León la educación ya era laica, gratuita y obligatoria desde 1870; por lo que los poderes estatales expidieron decretos específicos tendientes a normalizar la educación según los preceptos de los congresos nacionales de instrucción pública. Se intentó uniformar los libros de texto en todas las escuelas mediante listas de obras preseleccionadas difundidas a nivel municipal. Se creó la inspección general, organizada en cuatro zonas escolares. En 1896 se ampliaron y mejoraron las escuelas normales para varones y para señoritas. También se asignaron becas para que maestros estudiaran en la capital del país y en los Estados Unidos, a efecto de mejorar la calidad de la educación en el estado (FENL, 2005: 144-145).

En el Estado de San Luis Potosí, a partir de 1890 se registró un descenso en el número de escuelas y en la matrícula de alumnos. Para la primera década del siglo XX, las cifras registradas en el número de escuelas y en la matrícula no sufrieron grandes cambios, lo cual se atribuyó a la constante depresión regional. La inspección escolar estaba dividida en cuatro zonas, una correspondía a la ciudad capital y tres más al oriente del estado (Villa, 1988: 289).

## Conclusiones

Los dos congresos nacionales de instrucción pública, celebrados entre 1889 y 1891, contaron con las características que señala la teoría de las RIG. El gobierno federal mexicano tuvo la iniciativa de celebrar tales eventos por su interés de uniformar y modernizar la educación a nivel nacional como factor de desarrollo capitalista. La cooperación federal fue catalizada por la expansión de las comunicaciones y el progreso material. Las interacciones frecuentes fueron propiciadas por el ministro de justicia e instrucción pública, quien convocó a los congresos, elaboró un cuestionario a manera de guía, además de determinar el mecanismo de debate y votación de dictámenes a cargo de comisiones integradas por los representantes de las demarcaciones territoriales. Pese a los ajustes practicados en los programas de los congresos, las interacciones no contaron con la suficiente frecuencia para resolver en su totalidad la inmensa agenda trazada.

En el desarrollo de los congresos, las imágenes o percepciones del grupo cercano a la mesa directiva coincidió con el objetivo oficial: uniformar la enseñanza en sus tres grados, primaria, preparatoria y profesional; el primero de ellos sobre principios de obligatoriedad, gratuidad y laicidad. En

contraparte, los críticos de los dictámenes presentados actuaron en dos sentidos. El primero fue pugnar por conclusiones que, a manera de bases generales, no afectaran la soberanía de los estados o las potestades familiares. El segundo fueron controversias propias de los diferentes grados de estudio en detalles de materias, conceptos y contenidos, así como periodos y jornadas de estudio. Por la coexistencia de ambos posicionamientos, las estrategias de consenso fueron: 1) dividir los dictámenes para votarlos por partes, 2) devolver los dictámenes a la comisión respectiva para su enmienda en base a las observaciones, 3) modificar los dictámenes en forma previa a la votación respectiva, y 4) votar en lo general los dictámenes y presentar posteriormente un proyecto detallado a través de un grupo de trabajo alternativo. Las imágenes o percepciones contaron con dos claras inconsistencias. Por un lado, las limitaciones de especialización y participación propiciaron que el protagonismo de los congresos se centrara en aproximadamente la mitad de los participantes. Por otra parte, en ciertos casos las imágenes o percepciones fueron obviadas y eso afectó la integridad y legitimidad de las decisiones.

Los principales resultados de implementación fueron la creación o mejoramiento de las escuelas normales estatales, así como la instalación de inspecciones escolares por zonas o regiones. Las acciones con recurrencia moderada fueron la difusión de libros de texto, la formación de maestros con énfasis en la práctica, la adecuación del marco legal de instrucción, así como la construcción de escuelas preferentemente rurales. Por su desarrollo inconsistente, estas últimas constituyeron la base de centralización de la Secretaría de Educación Pública, dependencia federal, desde su fundación en 1921 hasta que inició la descentralización administrativa en los ochenta. Pese a las deficiencias detectadas, en comparativa con sucesos anteriores que resultaron vanos en la cooperación federal, es posible afirmar que los congresos motivo del presente texto constituyen los actos fundacionales de las RIG mexicanas. 🇲🇽

## Referencias/References

- Ballín, Rebeca. 2005. Los congresos nacionales de instrucción pública 1889-1991. La base de la educación moderna. 1st ed. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Ballín, Rebeca. 2007. El congreso nacional de instrucción pública de 1889. Workingpaper: IX Congreso Nacional de Investigación Educativa.
- Baranda, Marta y Lía García. 1987. Estado de México, una historia compartida. 1st ed. México: Gobierno del Estado de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Congreso Nacional de Instrucción Pública (1º CNIP). 1890. Debates. 1st ed. México: El Partido Liberal.
- Cordero, Enrique. 1972. Diccionario biográfico de Puebla, 1st ed. México: Centro de Estudios Históricos de Puebla.
- D'Estrabau, Gilberto. 1988. Historia de las comunicaciones y los transportes en México: el ferrocarril. 1st ed. México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Enríquez, Eduardo y José L. García. 1989. Coahuila, una historia compartida. 1st ed. México: Gobierno del Estado de Coahuila, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Fondo Editorial Nuevo León (FENL). Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León. 1st ed. México: Fondo Editorial Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto Nacional de Administración Pública, Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental.
- Galván, Luz. 2002. Diccionario de historia de la educación en México [13-10-2015]. Disponible en <http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/indice.htm>.
- García, Margarita. 1999. Orden, paz y progreso al estilo villadista y gonzalista. En 175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio, ed. Milada Bazant, 167-174. México: El Colegio Mexiquense.
- Hernández, Alicia. 1996. Las tensiones internas del federalismo mexicano. En ¿Hacia un nuevo federalismo?, ed. A. Hernández, 15-33. México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.
- López, Juan. 1964. Diccionario biográfico y de historia de México, 1st ed. México: Editorial del Magisterio.
- López, Xavier. 2009. Dr. Manuel Gómez Portugal Rangel. Boletín mexicano de historia y filosofía de la medicina. 12 (1): 4-8.
- Muriá, José M. 1994. Breve historia de Jalisco. 1st ed. México: Fideicomiso Fondo de las Américas, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.
- Segundo Congreso Nacional de Instrucción (2º CNIP). 1891. Informes y resoluciones. 1st ed. México: Imprenta de Francisco Díaz de León.
- Serrano, José A. 1993. El contingente de sangre: los gobiernos estatales y departamentales y los métodos de reclutamiento del ejército permanente mexicano, 1824-1844. 1st ed. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Villa, Rosa H. 1988. San Luis Potosí, una historia compartida. 1st ed. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Wright, Deil S. 1997. Para entender las relaciones intergubernamentales. 1st ed. in spanish. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica.

**Anexo 1.**  
**Características de los representantes de las demarcaciones territoriales en el 1º CNIP.**

Demarcación territorial Representante	Años y lugares de nacimiento y muerte	Ocupación	Asistencia a las sesiones del 1º CNIP Presencia en el 2º CNIP	Intervenciones en tribuna durante el 1º CNIP
Estado de Aguascalientes. Manuel Gómez Portugal Rangel.	1851, Asientos Aguascalientes. No se encontraron datos de su muerte.	Médico, político, maestro, escritor, empresario, ensayista y poeta (López, 2009).	22 asistencias, 67%. Fue sustituido para el 2º CNIP: Manuel Flores.	4
Partido Norte del Territorio Federal de Baja California. Manuel Cervantes Imaz.	1848, Ciudad de México. 1935, Ciudad de México.	Maestro (Galván, 2002).	32 asistencias, 97%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	29
Partido Sur del Territorio Federal de Baja California. Rosendo Pineda	1855, Juchitán Oaxaca. 1914, Ciudad de México.	Abogado, político. Afiliado desde joven al porfirismo (Ballín, 2005: 172).	17 asistencias, 52%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	13
Estado de Campeche. Miguel Serrano Daza.	1842, Puebla Puebla. 1916, Puebla Puebla.	Abogado y maestro (Ballín, 2005: 174).	31 asistencias, 94%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	2
Estado de Coahuila. Emilio E. Baz.	1849, Ciudad de México. 1926, Ciudad de México.	Ingeniero, maestro, político (Ballín, 2005: 166).	28 asistencias, 85%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	15
Estado de Colima. Luis del Carmen Curiel.	1846, Guadalajara Jalisco. 1930, Ciudad de México.	Abogado, militar, periodista, político. Particular de Porfirio Díaz en la Revolución de Tuxtepec (Ballín, 2005: 168).	18 asistencias, 55%. Fue sustituido para el 2º CNIP: A. García Cubas.	Ninguna
Estado de Chiapas. Pedro Garza.	No se encontraron datos de su nacimiento ni de su muerte.	No se encontraron datos de su ocupación.	28 asistencias, 85%. Fue sustituido para el 2º CNIP: Miguel Schulz.	3
Estado de Chihuahua. Porfirio Parra.	1854, Chihuahua Chihuahua. 1912, Ciudad de México.	Médico, maestro, funcionario escolar, periodista (Ballín, 2005: 171).	24 asistencias, 73%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	1
Distrito Federal. Dr. Luis E. Ruiz	1857, Alvarado Veracruz. 1914, Ciudad de México.	Médico, funcionario escolar, político (Ballín, 2005: 173).	30 asistencias, 91%. Fue sustituido para el 2º CNIP: Andrés Oscoy.	53
Estado de Durango. Justo Sierra Méndez	1848, Campeche Campeche. 1912, Madrid España.	Abogado, escritor, político, funcionario público, juez, diplomático (Ballín, 2005: 174).	2 asistencias, 6%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	5
Estado de Guanajuato. Francisco G. Cosmes.	1850, Hannover Alemania. 1907, Ciudad de México.	Periodista (Ballín, 2005: 168).	14 asistencias, 42%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	5
Estado de Guerrero. Eduardo Velázquez.	No se encontraron datos de su nacimiento ni de su muerte.	No se encontraron datos de su ocupación.	29 asistencias, 88%. Fue sustituido para el 2º CNIP: Alberto Lombardo.	19
Estado de Hidalgo. Juan A. Mateos.	1831, Ciudad de México. 1913, Ciudad de México.	Novelista, abogado, periodista. En 1867 se incorporó al ejército del General Porfirio Díaz y participó en algunas batallas (Ballín, 2005: 171).	26 asistencias, 79%. Fue sustituido para el 2º CNIP: Guillermo Prieto.	10
Estado de Jalisco. Luis Pérez Verdía.	1857, Guadalajara Jalisco. 1914, Guatemala Guatemala.	Historiador, abogado, maestro, político, funcionario público, diplomático (Ballín, 2005: 172).	16 asistencias, 48%, durante los tres primeros meses del 1º CNIP. Fue ratificado para el 2º CNIP.	6
Estado de Jalisco. José M. Vigil.	1829, Guadalajara Jalisco. 1909, Ciudad de México.	Maestro, político (Ballín, 2005: 175).	4 asistencias, 12%, durante la etapa ampliada del 1º CNIP. Fue ratificado como suplente para el 2º CNIP.	1
Estado de México. Celso Vicencio.	1839, Lerma Estado de México. 1908, Toluca Estado de México.	Abogado, funcionario público, periodista (Ballín, 2005: 175).	31 asistencias, 94%. Fue sustituido para el 2º CNIP: Luis E. Ruiz.	6

Demarcación territorial Representante	Años y lugares de nacimiento y muerte	Ocupación	Asistencia a las sesiones del 1º CNIP Presencia en el 2º CNIP	Intervenciones en tribuna durante el 1º CNIP
Estado de Morelos. Francisco Bulnes	1847, Ciudad de México. 1924, Ciudad de México.	Ingeniero, periodista, maes- tro y político (Galván, 2002).	7 asistencias, 21%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	14
Estado de Nuevo León. Miguel F. Martínez.	1850, Monterrey Nuevo León. 1919, Monterrey Nuevo León.	Maestro, funcionario escolar (Ballín, 2005: 170).	30 asistencias, 91%. Fue sustituido para el 2º CNIP.	45
Estado de Oaxaca. Aurelio Valdivieso.	No se encontraron datos de su nacimiento ni de su muer- te.	No se encontraron datos de su ocupación.	26 asistencias, 79%. Fue sustituido para el 2º CNIP: Eutimio Cervantes.	3
Estado de Puebla. José Rafaellsunza Bernal	1855, Puebla Puebla. 1932, Puebla Puebla.	Jurisconsulto, político y funcionario público. Comba- tió durante la guerra de intervención francesa bajo las órdenes de Porfirio Díaz (Cordero, 1972: 341).	27 asistencias, 82%. Fue sustituido para el 2º CNIP: Rafael Aguilar.	7
Estado de Querétaro. José María Romero.	No se encontraron datos de su nacimiento ni de su muer- te.	No se encontraron datos de su ocupación.	9 asistencias, 27%. Fue sustituido para el 2º CNIP: Ricardo Gómez.	Ninguna.
Estado de San Luis Potosí. Carlos Diez Gutiérrez	No se encontraron datos de su nacimiento ni de su muer- te.	Militar, abogado y político. Participó en las guerras de reforma, de intervención y del Plan de Tuxtepec (López, 1964: 298).	23 asistencias, 70%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	2
Estado de Sinaloa. Francisco José Gómez Flores.	1856, Sinaloa. 1892, lugar desconocido.	Poeta, escritor y periodista (Ballín, 2005: 169).	30 asistencias, 91%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	18
Estado de Sonora. José Patricio Nicoli.	Se desconoce el año de su nacimiento, Yobaín Yucatán. 1895, Ciudad de México.	Abogado, político, escritor (Ballín, 2005: 171).	27 asistencias, 82%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	2
Estado de Tabasco. Alberto Correa Zapata	1857, Teapa Tabasco. 1909, Ciudad de México.	Maestro, funcionario escolar (Ballín, 2005: 167).	30 asistencias, 91%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	24
Estado de Tamaulipas. Emilio Velasco.	1837, Tampico Tamaulipas. 1906, Ciudad de México.	Abogado, funcionario públi- co, diplomático (Ballín, 2005: 174).	5 asistencias, 15%. Fue sustituido para el 2º CNIP: Fernando Ferrari.	6
Territorio Federal de Tepic. Carlos Rivas	No se encontraron datos de su nacimiento ni de su muer- te.	No se encontraron datos de su ocupación.	23 asistencias, 70%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	3
Estado de Tlaxcala. Ramón Manterola.	1845, Tepeji del Río Hidalgo. 1901, Ciudad de México.	Maestro, abogado, funciona- rio público, periodista (Galván, 2002).	31 asistencias, 94%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	46
Estado de Veracruz. Enrique Conrado Rebsame- nEgloff.	1857, Kreuzlingen Suiza. 1904, Jalapa Veracruz.	Maestro, funcionario escolar (Galván, 2002).	26 asistencias, 79%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	9
Estado de Yucatán. Adolfo Cisneros Cámara.	1862, Mérida Yucatán. 1895, Mérida Yucatán.	Maestro, funcionario escolar (Galván, 2002).	30 asistencias, 91%. Fue ratificado para el 2º CNIP.	15
Estado de Zacatecas. Alfredo Chavero.	1841, Ciudad de México. 1906, Ciudad de México.	Abogado, político, periodista, funcionario público, juez, maestro, escritor (Galván, 2002).	11 asistencias, 33%. Fue sustituido para el 2º CNIP: J. Miguel Rodríguez y Cos.	3

Fuente: Elaborado por el autor. En la tercera columna se indican las referencias de esta y la anterior. Los datos de las últimas dos columnas fueron calculados a partir del texto del 1º CNIP, 1890.

### Sobre el autor/About the author

Joel Mendoza Ruiz es Arquitecto y maestro en planificación por el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la UNAM, donde obtuvo mención honorífica; fue funcionario municipal entre 1989 y 2009; docente desde 1994. Es profesor investigador de tiempo completo adscrito a la Universidad Autónoma del Estado de México, donde además coordina la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Cuenta con el perfil PRODEP, asimismo, es investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT). Su línea de investigación es federalismo subsidiario y relaciones intergubernamentales.

### URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org/revista/index.php/RIESED/index>

*RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.*

*RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development ( Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.*



www.riesed.org



riesed@riesed.org



@RIESEDJournal