

Políticas lingüísticas y políticas educativas en México: un análisis desde la definición del problema en políticas públicas

Language policy and educational policy in Mexico: An analysis from the perspective of public policy problem definition

Por Areli Flores Martínez

Instituto Politécnico Nacional (México)

areliflo2009@gmail.com

Fecha de recepción: 8/8/2019

Fecha de aceptación: 1/9/2019

Resumen

En el presente trabajo se analizan, a la luz de la definición del problema en políticas públicas, dos momentos en las políticas lingüísticas en México. Por un lado, el largo proceso de castellanización que alcanza su clímax durante el siglo XIX en México, durante el proceso de conformación del Estado nación. Por otro lado, se revisan las actuales políticas lingüísticas en el marco de la interculturalidad analizando el contexto nacional e internacional y el papel del Estado educador en su implementación. Se subraya el papel primordial que han jugado las políticas educativas, configurando una relación dialéctica entre estas y las políticas lingüísticas.

Palabras clave:

Políticas lingüísticas, políticas educativas, políticas públicas, castellanización, educación intercultural.

Abstract

In this paper, two moments in the language policy of Mexico are analyzed under the perspective of public policy problem definition. The first moment concerns the long process of castilianization that reaches its climax during the XIX century in Mexico, as part of the process of shaping the Nation state. The second moment concerns the current language policies, framed within an interculturality mindset. Such language policy is analyzed taking into account the national and international context and the role of the state as an educator agent in its implementation. The crucial role played by educational policies is underlined, and a dialectical relationship between these and language policy is spelled out.

Keywords:

Language policy, educational policy, public policy, castilianization, intercultural education.

Una lengua es un dialecto con un ejército y una armada.

Max Weinreich

1. Introducción

El día 21 de febrero se conmemora el Día Internacional de la Lengua Materna. Quizá resulte sorpresivo para las personas hablantes de una sola lengua que la mayoría de la gente en este mundo habla al menos una lengua distinta de la materna. Por ello la UNESCO instauró, a partir del año 2000, un día dedicado a celebrar la diversidad lingüística¹. La situación por la que se cree que el monolingüismo es la normalidad y el bilingüismo o trilingüismo es lo excepcional se debe a la instauración de lenguas oficiales a partir de la conformación de los Estados nación, que ha difundido la idea de que a cada Estado nacional le corresponde una lengua; sin embargo esta idea resulta evidentemente falsa si consideramos que existen entre 5000 y 7000 lenguas habladas en el mundo mientras que solo hay aproximadamente 200 países soberanos (Gorter, Cenoz, Nunes *et al.*, s. f: 5).

La lengua no es solo un medio de comunicación y de expresión, sino que ha sido también un medio de ejercicio del poder. Ya lo decía Nebrija, el autor de la primera gramática española, al saber del nuevo territorio descubierto por los españoles en 1492: “la lengua siempre fue compañera del imperio”. La razón por la que existen lenguas más ampliamente difundidas que otras obedece a una razón de carácter eminentemente político: las

¹ Actualmente, el 48% de las personas en el mundo habla alguna de estas diez lenguas: mandarín, inglés, español, bengalí, hindú, portugués, ruso, árabe, japonés y alemán. Si consideramos que el resto de la población, además de hablar una o más lenguas vernáculos, se encuentra en contacto con cualquiera de las lenguas dominantes mencionadas, es de suponer que la situación natural de la mayoría de las personas es el bilingüismo: “Most of the world’s population is at least partially bilingual and a high proportion speaks three or more languages” (Ladefoged, 2005: 2-3).

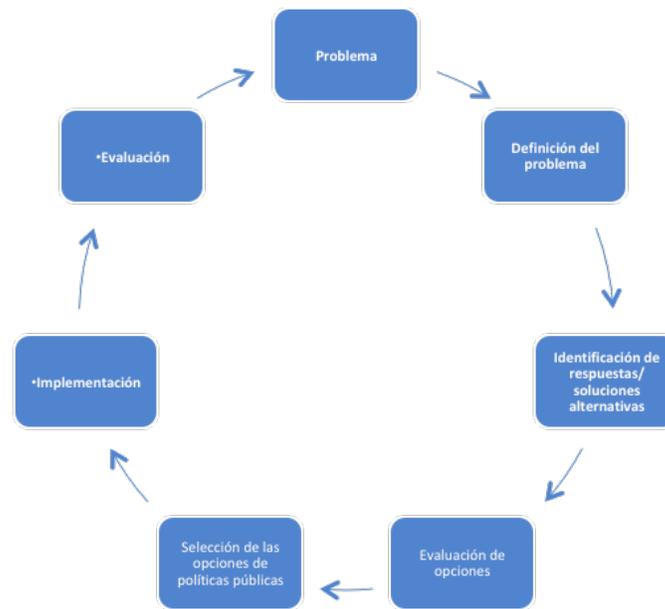


Figura 1. Etapas y ciclos: el mapa del proceso de las políticas públicas (Parsons, 2007: 111).

lenguas se han expandido con los imperios. El hecho de que en un país exista una lengua nacional y de que existan mecanismos de expansión y estandarización de esa lengua da lugar a una determinada política lingüística².

En este trabajo se analizará el devenir histórico de la conformación de una lengua nacional en México mediante las políticas educativas. Se describirá el papel que la educación formal y la alfabetización jugaron en el momento de constituir una nación, esto es, el interés analítico radica en ver la relación dialéctica entre una política educativa y una política de Estado (en este caso, la configuración de una lengua nacional). Esto resulta relevante a la luz del actual reconocimiento inter-

nacional sobre la importancia del multilingüismo y de los esfuerzos en torno a la implementación de políticas lingüísticas que lo favorezcan.

Se examinarán, por tanto, dos políticas lingüísticas que corresponden a diferentes momentos históricos en México. En un primer momento, la política de castellанизación, que conformó al español como lengua nacional a través de la educación formal. Este proceso se da a partir de una política de Estado, cuya raigambre se puede situar en las postrimerías del siglo XIX. Un segundo momento corresponde a una política orientada a la promoción de una educación multicultural y plurilingüe, analizando el contexto nacional e internacional y el papel del Estado educador en su implementación.

2. Un análisis de la definición del problema a la luz de las políticas públicas

El enfoque de las políticas públicas es relativamente reciente. Sus antecedentes se sitúan en el periodo de la posguerra, cuando surge la idea de la importancia de la planeación racional. La relación entre la planeación y el método implica necesariamente un enfoque racional. Al respecto, Luis Aguilar plantea:

Entre las dos guerras mundiales, las ciencias sociales y psicológicas norteamericanas dieron gran importancia al perfecciona-

2 En este trabajo utilizamos “política” en un sentido amplio. Cuando hablamos de políticas lingüísticas o políticas públicas, nos referimos al mismo significado etimológico de la palabra “política” en español (el inglés tiene tres palabras para designar lo que en español solo es “política”: policy, polity y politics, en este caso nos estaríamos refiriendo a policy). De cualquier manera, conviene explicitar cómo entendemos una política lingüística:

En abstracto, una política es un conjunto de prioridades en una dirección determinada, que se elige a la luz de ciertas condiciones, para sustentar decisiones presentes y futuras [...]. Por derivación, una política del lenguaje contiene representaciones y decisiones -regulaciones, normas legales, instrucciones- acerca de problemas tales como el estatus, uso, normalización, dominios, enseñanza y territorio de los idiomas, así como de los derechos civiles de los hablantes (Muñoz, 2010: 1241).

miento del método, especialmente del método cuantitativo. [...] Podemos considerar las ciencias políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado (Aguilar, 2013: 102).

Dado que la disciplina de las políticas públicas se sitúa en los procesos que se dan en el siglo XX, es difícil sostener un análisis de larga duración para el análisis de políticas lingüísticas (que existen desde antes de la conformación de los Estados nacionales, de hecho, existen desde la expansión colonialista). Sin embargo, la perspectiva histórica ayuda a pensar la construcción del problema. Para el caso que nos ocupa, se trata de comprender primero cómo se instaura, y después cómo se desnaturaliza la idea de *lengua oficial* de una nación, esto es, ¿por qué el tema lingüístico se convierte en un tema de política pública? y ¿cuál es su relación con la política educativa?

El modelo racional para el análisis de políticas públicas ha propuesto una serie de etapas para entender su funcionamiento. Es necesario insistir en que las etapas se plantean con propósitos analíticos y que no es tan claro distinguir sus límites en una política real. Dicho modelo se presenta a continuación:



Figura 2. El análisis de la definición del problema (Parsons, 2007: 119).

En el presente trabajo se examinarán dos políticas lingüísticas en diferentes periodos: la primera (castellanización) como una política de Estado, y la segunda (la educación intercultural bilingüe) como una política educativa entendida en los términos modernos de las políticas públicas. De dicho enfoque nos interesa específicamente el meso-análisis: “(del griego *mesos*; medio o intermedio) constituye un análisis intermedio o de enlace que se concentra en el vínculo entre la definición de los problemas, la definición de las agendas y el proceso de toma de decisiones e implementación” (Parsons, 2007: 117).

La exploración a través del meso-análisis nos da la pauta no solo para comprender cómo se implementa la agenda para la promoción de políticas educativas orientadas a la interculturalidad, relegando el largo

proceso anterior a una cuestión de contexto, sino que permite también analizar cómo se constituyeron los dos problemas a los que se da repuesta mediante dos políticas: una política de Estado y una política pública. De esta manera, las dos políticas que se abordarán en este trabajo se articulan a través de la configuración del problema. Sobre este, el enfoque de las políticas públicas brinda elementos para entender que toda política surge como respuesta a un problema.

Empecemos por reflexionar sobre qué tipo de problema es abordado por las políticas públicas: qué cuenta como problema y cómo se aborda por parte de los diseñadores de políticas. Sabemos que hay temas sociales que nunca han formado parte de la agenda pública, lo que nos aproxima a una definición en términos políticos: para que un problema sea considerado como tal, este debe estar en el debate público. Esto es, un problema se define por los actores que lo colocan en la agenda. Sin embargo:

...el proceso político puede no ser tan abierto como para permitir que todos los problemas atraigan la atención política. El proceso de establecimiento de la agenda puede estar bastante sesgado y favorecer determinados temas e intereses. [incluso se afirma que] el verdadero poder en el proceso de las políticas públicas es el poder de no tomar decisiones, es decir, la capacidad de determinado grupo de evitar que las ideas, las preocupaciones, los intereses y los problemas de otro grupo lleguen a la agenda (Parsons, 2007: 118).

Wayne Parsons afirma que la conceptualización del problema es uno de los retos más interesantes del enfoque de las políticas públicas, ya que: “Los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y prejuicios influyen en la percepción de la realidad [...] la realidad se percibe a través de una teoría o marco, y la teoría que se elige determina qué problema se ve” (Parsons, 2007: 120).

¿Significa esto que los problemas son una construcción del enfoque de las políticas? En cierto sentido sí. Para ello conviene retomar un ejemplo del mismo Parsons (2007) en el que se conceptualiza el problema de la pobreza. Si lo analizamos, la pobreza puede tener diversas dimensiones, y ya la delimitación de una de ellas es una conceptualización. En este caso, se ha elegido el tema de la población que duerme en las calles (ver figura 2). “Si se considera el hecho de que haya personas durmiendo en las calles como un problema de vagancia, la respuesta política estará encuadrada en el marco de la observancia de la ley y la vigilancia policiaca” (p. 119).

A este respecto, se ha conceptualizado el problema como de indigencia y su respuesta mediante una política pública es la de construir más vivienda. Continúa Parsons: “La política surge porque no hay una percepción universal sobre los problemas y, en caso de haberla, no hay un acuerdo universal sobre qué puede y debe hacerse al respecto. La definición del problema es parte del problema” (p. 120).

La implementación de políticas orientadas al monolingüismo y la promoción de una lengua nacional en el siglo XIX no se puede analizar como un problema de definición de agenda a la luz del enfoque de las políticas públicas, lo que no quiere decir que no exista un problema. La definición del problema en este caso es ¿un problema para quién? Para el caso que nos ocupa, el multilingüismo se constituye como un problema para el Estado y las necesidades de alfabetización, así como de construir una nación.

A pesar de que un proceso del pasado no se pueda observar a través de un enfoque moderno, el análisis de las políticas públicas permite analizar el proceso racional por el que se constituye un problema. Graham T. Allison apunta que la política (cualquiera que sea) es una elección racional. Para comprender la dinámica de las políticas lingüísticas durante el siglo XIX, retomamos de Allison el concepto de *actor nacional*: “El agente es la nación o el gobierno, concebido como un decisor racional unitario. Este actor tiene un conjunto de metas explícitas [...] La acción se escoge como respuesta al problema estratégico que la nación enfrenta” (Allison, 2000[1969]: 130). Así, podemos decir que en las políticas lingüísticas del siglo XIX existía un actor nacional o decisor unitario que enfrentaba el problema de la construcción de una nación. Siguiendo el esquema de Parsons, tendríamos esto:

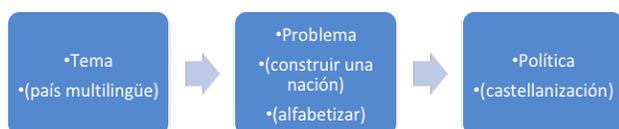


Figura 3. Política de castellanización (s. XIX-XX). Elaboración propia.

3. ¿Por qué nos enseñan español en la escuela? La relación dialéctica entre lengua nacional y educación

La pregunta que motiva la presente sección pretende desnaturalizar lo que hemos asumido como “normal” pero que responde a una serie de factores de carácter histórico y político. Ante todo, debemos especificar que la pregunta tiene dos posibles interpretaciones. En México se enseña español en el nivel básico a dos tipos de hablantes: a quienes tienen como lengua materna el español y a quienes tienen como lengua materna una o más lenguas originarias³. Detengámonos ahora en la primera situación: ¿por qué debería enseñarse en la escuela a hablar una lengua que ya ha sido aprendida? Si bien es cierto que una cosa es que se nos enseñe a leer y a escribir y otra a *hablar*, ¿qué tipo de habla es la que aprendemos en la escuela?

La naturaleza de la lengua oral es su variación. Existen diferentes variedades de una misma lengua que pueden clasificarse según la edad de los hablantes (el habla de los jóvenes no es la misma que la de los adultos), según el estrato social (el habla de las clases altas no es la misma que la de las clases bajas), según el origen geográfico de las personas (el habla del norte no es igual al habla del centro o del sur), por poner algunos ejemplos. En la escuela lo que se busca es la uniformidad, busca el acceso de los hablantes a la lengua *estándar*. Analicemos una definición de este concepto en relación con la variación lingüística de la que hemos hablado:

...lo que concebimos como lengua es en realidad una lengua estándar, sobrepuesta, que se ha extendido más allá de sus fronteras originales y que se utiliza como medio de comunicación entre hablantes de varios dialectos, por comodidad y porque se le atribuye prestigio y que en cierto momento se identifica con una nacionalidad, adquiere oficialización (aunque no

3 En México se hablan 68 lenguas originarias con sus variantes (INALI: 2019). Una lengua materna es aquella que se aprendió durante la socialización primaria, es decir, la adquirida en el seno del hogar. Se le llama “materna” porque se da por sentado que es la madre la que enseña a hablar al niño; sin embargo, también se puede utilizar el término “lengua de cuna” para referirnos a esta primera adquisición. Este término explica fenómenos como el que voy a referir con la siguiente observación de campo. Cuando realicé una investigación sobre las capacidades de traducción de niños bilingües tsotsiles (Flores, 2014), uno de ellos no sabía qué lengua había adquirido en la infancia. El niño me explicó que su madre era hablante del tseltal y su padre del tsotsil. Este infante hablaba tres lenguas (dos de ellas, en el hogar), y afirmaba que la única que había aprendido en la escuela era el español.

sea explícita) la lealtad de los usuarios por asociársela a una patria. En general los gobiernos protegen a la lengua estándar, la que se usa en asuntos oficiales y en la enseñanza debido a su papel homogeneizador ya que estimula la cohesión interna. [...] La lengua estándar debe escribirse (Lastra, 1992: 31) (las cursivas son mías).

Esta cita nos ayuda a entender la relación dialéctica planteada en el título de la presente sección. El argumento podría parecer circular porque al tiempo que se dice que una lengua estándar es “la que se usa en asuntos oficiales y en la enseñanza debido a su papel homogeneizador”, es el Estado quien propicia la estandarización de una lengua a través de su enseñanza y de la escritura de esta⁴. Es decir, si existe un modelo de habla uniforme, ese es el modelo de la lengua escrita. Las lenguas se homologan a través de la escritura, porque, como hemos dicho líneas atrás, lo que caracteriza a la lengua oral es su variación.

Para no perder el hilo de nuestra argumentación, insistimos: la castellanización es una política lingüística dirigida a dos tipos de población en México: a quienes se les enseña como lengua materna y a quienes se les enseña como segunda lengua en la escuela. Del segundo tipo de población trataremos en la siguiente sección. Por el momento nos interesa exponer cómo se llevó a cabo la política de Estado de la castellanización.

Si entendemos una política del lenguaje como las “representaciones y decisiones –regulaciones, normas legales, instrucciones– acerca de problemas tales como el estatus, uso, normalización, dominios, enseñanza y territorio de los idiomas” (Muñoz, 2010: 1241) [las cursivas son mías], se puede decir que la primera política lingüística en el territorio de lo que ahora conforma México puede rastrearse hasta el periodo colonial.⁵

4 Bourdieu (cit. por Bixio, 2012) refiere que la lengua estándar es el habla “legítima”, la variedad empleada por la clase dominante:

Para Pierre Bourdieu la escuela es el principal agente en el proceso de elaboración, legitimación e imposición de la lengua estándar, proceso que lleva a la devaluación de los dialectos sociorregionales y a la unificación del mercado lingüístico, creando lo que ha denominado una situación de dominación lingüística (Bixio, 2012: 29).

5 A la llegada de los conquistadores a lo que actualmente es el territorio mexicano se hablaban entre 108 y 250 lenguas (Cifuentes, 1998: 32-33, Brice, 1972). El náhuatl era la lengua franca, establecida como medio de comunicación entre diversos pueblos y el imperio azteca. Bajo la impronta colonizadora, y para los fines de evangelización, se busca una lengua común. Las políticas lingüísti-

Sin embargo, para conocer cómo es que el español se llega a establecer como lengua nacional es necesario remitirnos al periodo de independencia.

3.1 De la Biblia a la Constitución. Leer y escribir para ser ciudadano

Es difícil imaginarnos el escenario político y social con el que México llega a la independencia y se consolida como república durante el siglo XIX. Hay que imaginarnos un país muy diverso étnica y culturalmente, los resabios que dejó una guerra de independencia de diez años, la amenaza constante de invasión por parte de las potencias extranjeras como Estados Unidos, Francia e Inglaterra, y finalmente, las pugnas ideológicas y políticas entre grupos: primero los federalistas contra los centralistas y después los liberales contra los conservadores.⁶

En el terreno educativo y lingüístico la cuestión no era menos compleja. Sería muy difícil imaginar que, tras tres siglos de dominación colonial, no existieran pugnas ni resistencias de los diversos actores (sociedad, Iglesia y Estado) para adoptar la lengua española. A este respecto, conviene recordar que, durante la colonia, los diversos grupos evangelizadores fueron los encargados de educar. Los misioneros tuvieron más disposición para enseñar en la lengua de los indígenas, digamos que de alguna manera habían aceptado el multilingüismo y se habían adaptado a él.⁷

cas oscilan en elegir entre el náhuatl, todas las lenguas indígenas, y finalmente se opta por la castellanización.

6 Por los límites de este trabajo es imposible reseñar las condiciones políticas y sociales que se produjeron en el siglo XIX mexicano. Es un esfuerzo por sintetizar un panorama tan complejo, basta decir que se ensayaron diferentes tipos de gobierno que oscilaron de la monarquía a la república. Andrea Revueltas (1992) propone tres periodos para analizar la conformación del Estado nación mexicano. La primera abarca de la consumación de la independencia al movimiento de reforma (1821-1853). Esta etapa se distingue por la pugna entre los grupos federalistas y centralistas. En este periodo también se pierde el territorio del norte. La segunda etapa se sitúa de la guerra de reforma y la intervención francesa a la caída del imperio de Maximiliano de Habsburgo (1854-1867). El triunfo de los liberales marcará el final del periodo y el futuro triunfo de la República. La tercera etapa abarca de la República restaurada al porfiriato (1867-1910); este periodo se caracteriza por el impulso de desarrollo capitalista del país y el establecimiento de la república federal como forma de gobierno.

7 Las políticas lingüísticas durante la colonia habían girado en torno a la interrogante de en qué lengua era mejor evangelizar; por lo que existió un movimiento pendular que oscilaba de las lenguas indígenas al español (Barriga, 1998). Entre los años

En ese sentido, el panorama mexicano se inserta en la dinámica global de la historia de la educación occidental, cuyas etapas se han distinguido por dar respuesta al interrogante: ¿educar para qué y por quién? Para dar cuenta de la disputa por los fines de la educación, Anne Marie Chartier distingue tres etapas representadas a través de la figura del maestro: salvar el alma, preparar al ciudadano y preparar para el trabajo. Retomamos las dos primeras metáforas que ilustran el proceso que se instaura en Francia y en México a lo largo del siglo XIX: La primera imagen de maestro de escuela aparece más de dos siglos antes de que la educación se volviera obligatoria en la ley francesa. Tenía por misión la educación cristiana de los niños a través de la catequización de masas. [...] La segunda imagen, que se implanta a finales del siglo XIX es bien conocida pues aún forma parte de la memoria de la escuela pública actual. Lo que está en juego es la salvación de la nación republicana, y el medio es la escuela laica, gratuita y obligatoria que debe formar a los futuros electores del sufragio universal (Chartier, 2004: 25-26 y 29).

A comienzos del siglo XIX se expanden por el mundo occidental los principios triunfantes de la Revolución Francesa: la libertad, la fraternidad, la igualdad y el derecho a la propiedad; y diversas constituciones van adoptándolos. En México, la Constitución de Apatzingán de 1814 –emulando las recientemente decretadas leyes de Cádiz– retoma estos principios. Sin embargo, no hay que olvidar que fue una élite criolla la que, bajo la influencia de los movimientos de la Ilustración y sus principios ideológicos, se hizo con el poder. La situación de desigualdad social era a todas luces evidente: a esta élite pertenecía el 0.5% de la población que sabía leer y escribir en el momento de iniciarse la guerra de independencia. La población indígena constituía el 60% de la población total del país (se calculaba en unos seis millones de habitantes). Esta población estaba sumida en la total pobreza y el analfabetismo y no estaba incluida en el proyecto de nación que los criollos se

propusieron impulsar. El problema del analfabetismo surge como tal cuando leer se convierte en una marca de ciudadanía (Ferreiro, 2016). En las constituciones de 1821 y 1836 ya se considera que:

...la condición de alfabeto era obligatoria para el ejercicio del voto, fundamento de los derechos ciudadanos. Con esta clase de medidas, dos hechos de distinta naturaleza, la castellanización y la escritura, eran tratados de manera indistinta, como una sola práctica lingüística y, en consecuencia, la posibilidad de extensión masiva de la letra latina sólo consideraba como objeto de atención a la lengua oficial (Cifuentes, 1998: 222).

A partir de 1823 y hasta la década de 1950, el sistema lancasteriano o de enseñanza mutua fue el principal método que se encargó de la enseñanza de la lectura en México y en otros países, como Francia e Inglaterra.⁸ Como lo expone Eugenia Roldán (2002), en Europa, este método, más que seguir fines pedagógicos, tenía en el fondo la consigna de establecer los principios de la política republicana, como el orden, la vigilancia y la eficiencia del tiempo. Para Lancaster y Bell, la preocupación central estaba en establecer la disciplina. Por ello, además de por su bajo costo, este método le vino muy bien al proyecto de nación que se gestaba, pues interesaba:

...transferir el sentimiento de lealtad a la figura paterna del rey al concepto abstracto de Estado moderno; convertir a la siguiente generación de jóvenes en buenos ciudadanos, conscientes de sus obligaciones hacia el Estado, y formar obreros calificados y responsables (Staples, 2011: 156).

El método fue tan exitoso que comenzó a establecer escuelas normales que prepararan a los nuevos maestros en Zacatecas y Oaxaca, y el gobierno delegó a la Compañía lancasteriana en 1842 la Dirección General de Instrucción Primaria. En 1834, los conservadores llegan al poder a través del general Antonio López de Santa Anna. Fue este gobernante quien establece un sistema público de instrucción primaria:

de 1774 y 1778, Carlos III da la estocada final al emitir decretos que “le otorgaron al español el carácter de idioma obligatorio en todos los ámbitos de la vida colonial”. Sin embargo, algunas autoridades eclesíásticas toleraron las lenguas anteponiendo el criterio de facilidad de aprendizaje del evangelio para los indígenas, y enseñaron en diversas lenguas hasta bien entrado el siglo XIX: “los registros bibliográficos proporcionan indicios sobre la situación de las publicaciones en el siglo XIX, siendo las lenguas más atendidas por el Estado eclesíástico las siguientes: maya, náhuatl, mixteco, otomí, tarahumara, totonaco, tzotzil, zapoteco y zoque” (Cifuentes, 1998: 209 y 210).

⁸ El método fue denominado así por sus inventores ingleses Joseph Lancaster y Andrés Bell, también llamado de enseñanza mutua, porque en un solo salón se agrupaban aprendices de diversas edades, en donde el profesor se asistía de uno o varios “monitores”, que eran alumnos más avanzados que se hacían cargo de vigilar e instruir a los alumnos de etapas previas. Una de las bondades de este sistema era su bajo costo, ya que a los niños se les enseñaba a escribir sobre cajas de arena antes de utilizar una pizarra. En esa época, se enseñaba a leer antes que a escribir; y no todos los niños llegaban a la fase del aprendizaje de la escritura.

Entre las razones que dio para respaldar la educación popular estaba la necesidad de difundir la enseñanza del idioma nacional; para aquel que es ignorante de su propia lengua nacional, los valiosos derechos de ciudadanía están de hecho inoperantes. Santa Anna rubricó, además, en 1854, una ley para resucitar la difunta academia de la lengua. Sin embargo, ninguno de los dos planes fue más allá de esos gestos, y no se debatió ya más el doble problema de la diversidad del idioma y la necesidad de una educación para los indios entre 1834 y 1855 (Brice, 1972: 108).

En 1857 se reforma el artículo tercero constitucional, que en 1824 “había declarado que el catolicismo era y sería perpetuamente la religión oficial del Estado sin tolerancia de ninguna otra [...]. En 1857 ese artículo se cambió a “la enseñanza es libre” (Staples, 2011: 174). Es en este contexto cuando los liberales se hacen con el poder en 1867, cuando arriba a la presidencia Benito Juárez, quien nombra a Gabino Barreda director de la Comisión de Instrucción Pública en 1867. Barreda había estudiado en París con Augusto Comte y trajo a México los ideales del positivismo, resumidos en la frase “orden y progreso”. Bajo esta consigna, Barreda planeó poner las ciencias y las artes en el centro de la educación mexicana, y además de contemplar la creación de un observatorio astronómico, la creación de escuelas profesionales y carreras cortas, creó la Escuela Nacional Preparatoria, el centro educativo más importante de la nación para ese entonces.

Sin embargo, pronto se revelaría que la filosofía positivista no resolvía todos los males educativos de la nación. Para 1875, existían aproximadamente 1 800 000 niños en edad escolar y apenas se contaba con 8 103 escuelas en el país, y en la mitad de los estados aún no era obligatoria la instrucción primaria. Es en el año de 1887 cuando, bajo la dirección del ministro de Justicia e Instrucción Pública, Joaquín Baranda, se asesta un golpe definitivo para la mejora de la política educativa nacional. Baranda echa a andar la Escuela Normal para maestros en 1887, promulga la Ley de Instrucción Obligatoria en 1888 y en 1889 organiza el Primer Congreso de Instrucción. Es importante mencionar que la Ley estaba dirigida al Distrito Federal, pero se tenía la intención de que la aplicación de esta fuera una especie de “prueba piloto” para que los estados la emularan posteriormente. Mediante dicha ley se promulgaba la enseñanza obligatoria a niños de entre seis y doce años de edad. Fue un gran intento de federalización de la enseñanza para que las diversas

entidades del país pudieran homologar la enseñanza mediante un programa general.

El Primer Congreso de Instrucción Pública no fue menos trascendental. Su presidencia estuvo ocupada por el abogado Justo Sierra y la vicepresidencia por el pedagogo Enrique Rébsamen. En el Congreso se discutió el carácter laico, gratuito y obligatorio de la educación, que a la postre sería aceptado, no sin un intenso debate sobre la laicidad; sin embargo, se llegó a adoptar como sinónimo de neutral y solamente para las escuelas oficiales (Staples y Loyo, 2011). En el Congreso se lograron afianzar los avances pedagógicos —se decide dejar atrás el método lancasteriano porque solo propiciaba la repetición y la memorización, se cambia el nombre de “instrucción” por el de “educación” — pero, sobre todo, es en la Ley y el Congreso de Instrucción Pública donde vemos que los ideales liberales habían por fin triunfado. Prueba de ello era la aceptación de la laicidad; pero, además, la lengua nacional ocupaba una posición central:

La instrucción del idioma era elemento fundamental del programa y debería ahora relacionar el material de lectura y escritura con el estándar hablado naturalmente, e incitar a los niños a prestar atención al lenguaje que oyeran a su alrededor. México confirmaba su lengua nacional: “no la española pura, sino la española modelada por nuestro medio físico y social, por los restos de las civilizaciones a medias desaparecidas y por las creaciones que en México ha hecho surgir la mutua compenetración de las razas” (Brice, 1972: 117).

3.2 El siglo XX: de la negación del indígena a su integración a la nación

La primera década del nuevo siglo anuncia en varios aspectos una nación convulsa con futuros retos por enfrentar. La dictadura de Porfirio Díaz había dejado muchos avances en cuanto a la creación de infraestructura y comunicación en el territorio inmenso de nuestro país; entre las élites florecía una cultura afrancesada que leía en esta lengua a los representantes de la más exquisita literatura, como Balzac, Flaubert, Zola, Dumas, Hugo y Stendhal, pero en 1910 el 80 por ciento de la población continúa siendo analfabeta. En ese año, las zonas rurales seguían viviendo en el más profundo rezago. México era inminentemente rural, ya que esta población, para 1910, representa el 71 por ciento del total y el 38 por ciento de ella es “totalmente indígena” (Bazant, 1999).

Hacia 1902, el secretario de Educación, el positivista Justo Sierra, habría manifestado su “fe inalterable en el ideal de la creación de una conciencia nacional a través de la educación obligatoria en lengua española” (Brice, 1972: 125) mediante un discurso pronunciado con motivo de la inauguración del Consejo Superior de Educación Pública, en el que hacía un llamado a eliminar el obstáculo que representaba la poliglosia de México para el progreso y la unidad:

La poliglosia de nuestro país es un obstáculo para la propagación de la cultura y la formación plena de la conciencia de la patria y sólo la escuela obligatoria y generalizada en la nación entera puede salvar tamaño escollo [...] llamamos al castellano la lengua nacional no sólo porque es la lengua que habló desde su infancia la sociedad mexicana y porque fue luego la herencia de la nación, sino porque sólo siendo la lengua escolar, llegará a atrofiar y a destruir los idiomas locales y así la unificación del habla nacional, vehículo inapreciable de la unificación, será un hecho (Sierra, cit. en Brice, 1972: 124).

Las palabras de Sierra son emblemáticas por varias razones: sintetizan el ideal liberal del siglo XIX por forjar una nación y a la vez son el puente de transición del problema que enfrentaría el naciente siglo XX mexicano, el de la identidad nacional, en donde se prestaría atención al indio, pero para asimilarlo o integrarlo a la nueva cultura. Si el reto educativo del siglo XIX había sido el de preparar a los ciudadanos de la naciente república, el del XX consistiría en integrar al indio a la cultura nacional.

Un año después de que había estallado la Revolución Mexicana se crea la Ley de Instrucción Rudimentaria, expedida por el Congreso federal el 30 de mayo de 1911, cuyo objetivo era “enseñar principalmente a los individuos de la raza indígena a hablar, leer y escribir en castellano y a ejecutar las operaciones más elementales, más usuales de la aritmética” (Torres Quintero, 1913, cit. en Barriga, 2010: 1113). Aunque no estaba decretada como lengua oficial, el español se instauró como la lengua nacional a través del sistema educativo a partir de la revolución. De hecho, era de esta forma como se nombraba a la clase de lengua. En 1912 se conforma una comisión, entre cuyos integrantes estaba Gregorio Torres Quintero, que diseñó un programa general para la educación primaria obligatoria que incluía las siguientes asignaturas (Báez, 2009: 96):

- Ejercicios físicos, incluidos los militares
- Dibujo y trabajo manual (según el sexo de los educandos)

- Lengua nacional, incluidas la lectura y la escritura
- Enseñanza patria (geografía, historia e instrucción cívica)
- Estudio elemental de la naturaleza (cosas, seres y fenómenos)
- Aritmética y geometría
- Canto, moral y urbanidad
- Economía doméstica (únicamente para la escuela de niñas).

Así, mediante los planes de estudio y los libros de texto gratuitos, se hacía explícita una política lingüística de enseñanza del español. La materia se nombraría después “Español” y así quedaría plasmado desde la segunda generación de libros de texto gratuitos –1972– hasta la actualidad para el nivel básico.

4. Del indigenismo nacionalista a la implementación de una política para la interculturalidad

Si algo podemos entender de la enseñanza durante el siglo XIX mexicano es que los indígenas fueron relegados y que solo serían integrados a la nación en cuanto se convirtieran en ciudadanos a través de la educación. El Estado postrevolucionario se tomaría más en serio la política de la integración mediante un nacionalismo indigenista que reivindica, desde una perspectiva esencialista, el valor de nuestras raíces indígenas, pero, al mismo tiempo, promueve su integración a la cultura nacional. Este nacionalismo indigenista:

Se debate entre dos tesis fundamentales: la tesis incorporativa, que se caracteriza por una asimilación total de las culturas indígenas y que buscaba unificar al país mediante el predominio de una sola lengua [...] Posteriormente surge el indigenismo intelectual, de pensadores sociales reconocidos como Manuel Gamio, que sostiene la tesis integrativa o aculturativa que hace énfasis en la “síntesis” de las culturas –más que en la asimilación de unas por otras– (Pineda, 1993: 63).

En esencia, no existía gran diferencia entre una y otra tesis, acaso el integracionismo se planteó como una forma más eficaz y menos abrupta de integrar al indio a la cultura nacional. La propuesta de Gamio fue la triunfante y llega a su culminación con la creación del Instituto Nacional Indigenista en 1948, bajo la dirección de Antonio Caso. El integracionismo sería la principal

meta del INI, y el “promotor cultural” su principal artífice.⁹ Los promotores culturales tenían una doble función: por un lado, enseñar el español utilizando como vehículo la lengua indígena para después alfabetizar en español; por otro, ser agentes culturales que introdujeran el cambio social en las comunidades con el fin de integrarlas a la cultura nacional. Para ello, las características para ser promotor cultural eran pertenecer a la comunidad y ser bilingüe, además de tener la primaria concluida o tres años de estudios en este nivel; pero lo más importante era que el promotor gozara de cierto prestigio en el grupo étnico correspondiente.

El sistema de promotores culturales deja de pertenecer al INI en 1964 y es absorbido por la SEP, con lo cual adquiere el nombre de Servicio Nacional de Promotores Culturales y Maestros Bilingües. El siguiente cambio importante en la historia de las políticas educativas para la población indígena se da en 1971, cuando siendo Secretario de Educación Pública Víctor Bravo Ahuja se crea la Dirección General de Educación Extraescolar en el Medio Indígena (DGEEMI), que estableció un programa de educación bilingüe y bicultural. Esta última se entendía como la inmersión del grupo étnico en la cultura nacional sin abandonar la propia.

Esta dependencia fue sustituida, debido al cambio presidencial, por la Dirección General de Educación Indígena en 1978, sin embargo, el programa bilingüe bicultural siguió en marcha. Para ese entonces la enseñanza impartida a los pueblos indígenas estaba más sistematizada; se hablaba de que la instrucción debía ser proporcionada por profesores indígenas bilingües, del empleo de la lengua nativa para la castellanización y alfabetización, de la impresión de textos en idiomas autóctonos, y de algo novedoso propuesto por el INI: de la formación de etnolingüistas indígenas.¹⁰ Sin em-

9 Las acciones educativas del INI pueden resumirse en 8 puntos: 1. Estudio de los patrones culturales de los grupos étnicos en cuestión; 2. Inducción del cambio implementado por la escuela, para que el movimiento se diera en el interior de las propias comunidades; 3. Los maestros tenían que ser nativos de la región para ser los promotores; 4. Utilización del personal con ascendiente en su comunidad; 5. Enseñanza en lengua materna como medio para la castellanización; participación de la comunidad en las labores de la escuela; 7. Persuasión y no coacción; 8. Hacer de la escuela y del promotor el eje sobre el cual debe girar el desarrollo de la comunidad (Pineda, 1993: 79).

10 El programa de formación de etnolingüistas tiene su origen bajo el sexenio de López Portillo; y contribuyó a la generación

bargo, parecía como si la educación bilingüe siguiera por inercia un camino trazado de antemano, en donde no se cuestionaban las metodologías ni la teoría subyacente a los proyectos, como afirma Luz Olivia Pineda:

En cuanto a los contenidos educativos, se dijo que la educación debía ser bilingüe y bicultural. Estrictamente hablando, la DGEI no definió conceptualmente este tipo de educación, más bien cuando se hablaba de ella se refería a métodos y procedimientos que se venían aplicando desde 1950, como es el uso de la lengua indígena para alfabetizar y castellanizar a la población escolar con personal indígena bilingüe (Pineda, 1993).

A lo largo de la década de 1980 esta situación no cambió mucho, pues el sexenio de Miguel de la Madrid se caracterizó por asumir la crisis económica mexicana debido al desplome de los precios del petróleo a nivel internacional. La DGEI continuó con sus acciones tal como lo había hecho en el sexenio anterior, pero con menos presupuesto; por lo que se cancelaron varios programas.

La política lingüística de castellanización para hablantes de lenguas indígenas y la *oficialidad de facto* del español sería modificada en el año 1992, cuando el Estado mexicano reconoce la diversidad étnica y cultural. En 2001 se modifica el artículo 2° constitucional que decreta:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. [...] Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural los jueces o tribunales correspondientes. [...] IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

El 13 de marzo de 2003 se declara la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, y en ese mismo

de un cuerpo académico para registrar las lenguas vernáculas, labor que venía desempeñando el Instituto Lingüístico de Verano, que tuvo varios desaciertos entre algunas comunidades. Vale la pena subrayar que el programa de formación de etnolingüistas terminaría por convertirse, a la posteridad, en lo que hoy conocemos como Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

año se decreta una reforma educativa que impulsa la Educación Intercultural Bilingüe. En el año 2005 se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, cuyos objetivos son:

- Promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional.
- Promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo del conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación.
- Asesorar a los tres órdenes del gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia (INALI, 2018).

La actual política lingüística no deja de estar exenta de paradojas y conflictos, como el decreto del INALI de la existencia de 365 lenguas indígenas (publicado en el Diario Oficial de la Federación), la capacidad de alfabetizar en lenguas con diversos usos y trayectorias de escritura, y la imposibilidad de la revitalización en muchos casos a partir del uso de la lengua escrita.

5. Conclusiones: La relación del Estado con la educación y el papel de la lengua

El recuento histórico que hemos realizado desde el siglo XIX a la actualidad sobre el vínculo entre las políticas educativas y las políticas lingüísticas revela un proceso de larga duración en el que el español se convierte en la lengua oficial *de facto* a través de la educación. En este caso, se trata de la implementación por parte de un decisor unitario que enfrentó el problema de establecer una nación en un territorio heterogéneo lingüística y culturalmente tras tres siglos de colonialismo. Este actor unitario resulta ser una abstracción porque cobró forma a través de los ideales liberales que buscaron constituir una nación una vez que se logró la independencia de la colonia española.

A través del marco conceptual de las políticas públicas identificamos la definición del problema y el papel que jugaron tres actores en la configuración de las políticas lingüísticas y educativas durante el siglo XIX: la sociedad, la Iglesia y el Estado. Por medio de este análisis pudimos responder a las preguntas: ¿por qué el tema lingüístico se convierte en un tema de política pública? y ¿cuál es su relación con la política educativa? Obser-

vamos que los liberales lucharon durante todo el siglo XIX para quitarle a la Iglesia su papel de institución educadora. El triunfo de una educación laica tuvo su correlato con la formación de la ciudadanía que necesitaba la naciente república. Para formar una nación, hubo que buscar la unidad cultural que atravesaba por el “problema” del multilingüismo.

Pero el multilingüismo no siempre fue un problema. Para los evangelizadores de la colonia, el problema era convertir a los indígenas a la religión católica, y buscaron hacerlo en las propias lenguas de los indígenas. Para los liberales, el objetivo era consolidar una nación. Llegados al siglo XX, los liberales han librado la batalla, pero sigue presente el tema de la unificación, que responde con la política del integracionismo, paradigma dominante hasta entrada la década de 1990.

Dicha década representa un parteaguas en la educación a nivel mundial, pues los organismos internacionales comienzan a ejercer presión para impulsar reformas que atiendan a la diversidad. Xavier Bonal (1998) menciona que esta ola mundial de reformas representa también la caída del Estado educador. Para este autor, el nuevo mandato de los sistemas educativos se caracteriza principalmente por los siguientes elementos: un nuevo vocacionismo como discurso dominante, la atención a la diversidad y la desregulación de la gestión del sistema y la autonomía de los sistemas escolares, esto es, la descentralización: “...las reformas recientes presentan ciertas regularidades que denotan el establecimiento de un cambio de modelo de intervención pública en educación, dirigido fundamentalmente a reducir la sobrecarga de responsabilidad económica, política e ideológica del Estado en educación” (Bonal, 1998: 196).

El umbral del siglo XXI promueve una educación que acepte y promueva la multiculturalidad, esto es, como una realidad social sobre los actuales flujos migratorios y la idea de la globalización cultural: “Las sociedades se muestran fragmentadas y policéntricas, en correspondencia a los valores, que inevitablemente promueven la diversidad y el pluralismo” (Muñoz, 2010: 1245).

Asistimos, pues, a un cambio de paradigma en el que se da cabida a la diversidad. Se instalan políticas reglamentarias que han creado leyes e instituciones que atiendan a los diferentes grupos indígenas. Sin embargo, el análisis de las políticas públicas ha comprobado que “el éxito reducido o lento de las políticas públicas

se asocia más bien al proceso de implementación que a sus normatividades y diseños” (Muñoz, 2010: 1247). Esto es, no basta con que existan leyes adecuadas, lo importante se juega en el proceso de implementación y las inercias que se arrastran de políticas anteriores. La impronta que dejó el siglo XX con su política de integracionismo para la población indígena se muestra en una interculturalidad que está dirigida a esta misma población. ¿Es a los pueblos originarios a quienes les corresponde volverse interculturales?

Nuevos debates educativos se imponen sobre el terreno de la enseñanza intercultural bilingüe, por ejemplo, se discute que quizá la forma de concebir una educación que rompa el paradigma del integracionismo es mediante la enseñanza de la lengua materna como lengua meta, ya que la anterior política utilizaba la lengua indígena como lengua de instrucción, pero el objetivo era inducir el español. Se critica que en las escuelas interculturales bilingües se mantengan separadas las dos lenguas de enseñanza, lo que denota “la prevalencia de una visión “monolingüe” de los aprendizajes plurilingües” (Nussbaum y Unamuno, 2014: 209; Flores, 2014).

Más allá de las implicaciones en la enseñanza de la lengua, no hay que olvidar un tema estructural que estaba en la médula de la discusión a finales de los años setenta, cuando se hablaba de los efectos ideológicos que la escuela ejercía sobre las comunidades indígenas. Más que dar por superado el debate, habría que actualizarlo porque llegar a la raíz de esta cuestión nos hace entender por qué las reformas mundiales de los años noventa –bajo una impronta globalizadora– buscaron atender la diversidad. ¿La diversidad promovida por el neoliberalismo no es acaso servir vino nuevo en odres viejos? ¿Este tipo de educación mantiene la desigualdad educativa y social de los grupos marginados históricamente o es capaz de revertirla? Cierro este trabajo con una cita de la vieja discusión de inicios de 1980, con el fin de repensarla y sobre todo, de considerar su vigencia:

El encubrimiento de la explotación de la fuerza de trabajo, de la necesidad de ampliación de un mercado interno para el desarrollo del capitalismo en el campo, se sustenta en las teorías etnicistas que pretenden que el problema real no es la miseria, sino la diferencia cultural, y cada sociedad tiene derecho a ser diferente (Cifuentes, 1980: 50).

La historia de las políticas lingüísticas y educativas en México ilustra muy bien aquella frase recurrente del

enfoque de las políticas públicas: “los problemas, en lugar de resolverse, se transforman”.

Referencias

- Aguilar, L. F. (ed.) (2013). El estudio de las políticas públicas. México: Porrúa.
- Allison, G. T. (2000) [1969]. “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en L. F. Aguilar (ed.) La hechura de las políticas. México: Porrúa.
- Baez, G. (2009). “Del catesismo a los libros de texto gratuitos. Un panorama histórico de la enseñanza del español en la escuela primaria”, en J. G. Moreno de Alba (coord.), Historia y presente de la enseñanza del español en México. México: UNAM.
- Barriga, R. (2010). “Una hidra se siete cabezas y más: la enseñanza del español en el siglo XX mexicano”, en P. Martín y R. Barriga (dirs.), Historia sociolingüística de México, vol. 2. México: El Colegio de México, pp. 1095-1194.
- (1998). “El movimiento pendular: historia de la política del lenguaje en México”, Desde el Sur. Humanismo y Ciencia, 11, 276-283.
- Bazant, M. (1999). “Lecturas del porfiriato” en Seminario de Historia de la Educación en México, Historia de la educación en México, México: El Colegio de México.
- Bixio, B. (2012). “Consideraciones sociolingüísticas. Lenguaje y discurso en las instituciones escolares” en Gustavo Bombini (coord.), Lengua y literatura. Teorías, formación docente y enseñanza, Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Bonal, X. (1998). “La sociología de la política educativa: aportaciones al estudio de los procesos de cambio”, en Revista de Educación. Número monográfico dedicado a la formación permanente del profesorado, 17, 185-202.
- Brice, S. (1972). Las políticas del lenguaje en México. México: SEP-INI.
- Chartier, A. M. (2004). Enseñar a leer y escribir. Una aproximación histórica. México: FCE.
- Cifuentes, B. (1998). Letras sobre voces. Multilingüismo a través de la historia. México: CIESAS-INI.
- (1980). “Comentarios sobre educación bilingüe y bicultural, en Indigenismo y lingüística. Documentos del foro “La política del lenguaje en México”. México: UNAM, pp. 47-52.

- Ferreiro, E. (2016). *Pasado y presente de los verbos leer y escribir*. México: FCE.
- Flores, A. (2014). *Pensar la lengua a través de la escritura. Reflexión metalingüística de niños bilingües tsotsiles escolares en un contexto de traducción*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Ciencias en la especialidad de Investigaciones Educativas. México: DIE-Cinvestav-IPN.
- Gorter, D., Cenoz, J., Nunes, P., Riganti, P., Onofri, L., Puzzo, B., Sachdeva, R. (s.f.). "Benefits of linguistic diversity and multilingualisms", *Sustainable Development in a Diverse World (SUS.DIV)*. Milán: Fondazione Eni Enrico Mattei.
- INALI (2019). Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Disponible en <https://www.inali.gob.mx> (7 de agosto de 2019).
- Ladefoged, P. (2005). *Vowels and consonants. An introduction to the sounds of languages*, Oxford: Blackwell.
- Lastra, Y. (1992). *Sociolingüística para hispanoamericanos. Una introducción*. México: El Colegio de México.
- Muñoz, H. (2010). "Significado y filiación de las políticas de lenguas indoamericanas. ¿Diferente interpretación y regulación de las hegemonías sociolingüísticas?", en P. Martín y R. Barriga (Dir.), *Historia sociolingüística de México*, vol. 2. México: El Colegio de México, pp. 1241-1270.
- Nussbaum, L. y Unamuno, V. (2014). "Luces y sombras de la educación plurilingüe en España y América Latina", en C. Lomas (Coord.). *La educación lingüística, entre el deseo y la realidad. Competencias comunicativas y enseñanza del lenguaje*. Barcelona: Octaedro, pp. 203-215.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pineda, L. O. (1993). *Caciques culturales (El caso de los maestros bilingües en los Altos de Chiapas)*. Cholula, Pue: Altres Costa-Amic.
- Revueltas, A. (1992). *México: Estado y Modernidad*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Roldán, E. (2002) "El sistema de enseñanza mutua y la cultura cívica durante los primeros años de la república independiente de México", *Historia Caribe*, vol. II, núm. 7, pp. 113-136.
- Staples, A. (2011). "El entusiasmo por la independencia", en *La educación en México*. México: El Colegio de México, pp.149-188 .
- Staples y Loyo, E. (2011). "Fin de siglo y de un régimen", en *La educación en México*. México: El Colegio de México, pp. 190-225.