

La inspección escolar en México, 1810-1834

el caso del Estado de México

*Lucía García López**

Este artículo tiene como propósito ofrecer un breve estudio de la inspección escolar en México entre 1810 y 1834, destacando el caso del Estado de México. En la primera parte, se expone un panorama general del papel que los ayuntamientos desempeñaron como “administradores e inspectores” de las escuelas de primeras letras. En la segunda, se presenta un análisis más específico y detallado de las responsabilidades, funciones, atribuciones y ámbitos de competencia, en materia de educación primaria, de los gobiernos del Estado de México y del ayuntamiento de Toluca.

EDUCACIÓN PRIMARIA; INSPECCIÓN ESCOLAR; MAESTROS; ESCUELAS MUNICIPALES; ESTADO Y EDUCACIÓN.

The aim of this article is to present a brief study about the school inspection in Mexico between 1810 and 1834, standing out de the case of the state of México. In the first part, I explain some general aspects about the role that the municipal government had as school administrator and inspector, in primary education. In the second part, the article presents a more specific and detailed analysis of the responsibilities, performances and attributes of the state and municipal governments in the primary school sphere.

PRIMARY EDUCATION; SCHOOL INSPECTION; TEACHERS; MUNICIPAL SCHOOL; STATE AND EDUCATION.

* Docente investigador del Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCEEM). E-mail: gemisce@edomex.gob.mx.

Introducción

Desde los primeros años de conquista española, los españoles, clérigos y seglares, ejercieron una labor educadora en la Nueva España que fue más allá de la predicación colectiva y la administración de los sacramentos. Las principales órdenes religiosas, franciscanos, agustinos, jesuitas, establecieron escuelas de castellano y/o de primeras letras en los conventos y anexas a los colegios, y después de 1568, varios párrocos en las diferentes provincias sostenían una escuela anexa a la Iglesia “...con maestros entrenados para tal oficio” mientras que en otros lugares, los mismos vecinos elegían entre ellos al que sería maestro por un año (Aizpuru, 1990, p. 79). Y aunque se puede afirmar que las oportunidades de acceder a una instrucción escolarizada en alguna de estas instituciones era muy reducida, las familias del medio urbano con algunos recursos podían llevar a sus hijos e hijas a las escuelas particulares de primeras letras que se establecieron en varias ciudades de la Nueva España.

En la segunda mitad del siglo XVIII, una serie de leyes, ordenanzas y reglamentos relativos a la educación formaron parte de las reformas promovidas por altos funcionarios del gobierno español, y afectaron tanto las atribuciones de la Iglesia como las de las autoridades locales, españolas e indígenas. Un aspecto importante de las Reformas Borbónicas y de las ideas ilustradas que llegaron a la Nueva España fue la apertura “a nuevas corrientes intelectuales que repercutieron en la educación” y que se reflejaron en el establecimiento de instituciones educativas de carácter laico, es decir, independientes de la tutela del clero. Estas instituciones se caracterizaron por la impartición de materias más prácticas y de “más utilidad”, y por fundamentarse en conocimientos basados en la experiencia y observación “como fuentes de conocimiento”. También modificaron la organización de enseñanza elemental que había predominado en el periodo anterior.

En lo concerniente a la instrucción de las primeras letras, ésta recibió un fuerte impulso en el último cuarto del siglo XVIII, por mandato de la Corona Española – proyección de las Reformas Borbónicas –, “como por las condiciones locales, que poco a poco definirán el contorno de la

escuela primaria como una de las instituciones privilegiadas en el ámbito del Estado Moderno”¹.

En el contexto de la política ilustrada de los Borbones, de la nueva concepción de Estado y de la sociedad, se plantean, entre otras, aquellas cuestiones que tienen que ver con el deber del Estado de promover, financiar y supervisar la instrucción pública. En este sentido, fueron de gran importancia las disposiciones legales orientadas a regular y organizar la instrucción elemental así como la participación de los ayuntamientos en la fundación, administración y supervisión de las escuelas de primeras letras. La inspección escolar, tema central de este artículo, tenía como uno de sus propósitos lograr, a través del control y la vigilancia, la uniformidad de la enseñanza, la cual, a su vez, con el tiempo, conduciría a la unidad nacional.

La investigación sobre la historia de la inspección escolar en México apenas ha iniciado, por lo que este trabajo presenta una breve síntesis de un tema poco conocido y estudiado, señalando algunos aspectos generales del papel del ayuntamiento en cuanto promotor y administrador de la escuela primaria en este periodo de transición. Y de manera particular, ofrece un estudio más específico de las funciones, atribuciones y ámbito de competencia, en materia de educación primaria, del ayuntamiento de Toluca, Estado de México, de los años en cuestión.

Las escuelas de primeras letras y la inspección escolar a fines de la época colonial

En la Nueva España de la segunda mitad del siglo XVIII, el número de escuelas de primeras letras, tanto en las ciudades como en el medio rural, se había incrementado considerablemente. Estas escuelas se denominaban de primeras letras, debido a que sólo enseñaban doctrina cristiana, lectura, escritura y algunos elementos de aritmética. En las

1 María Esther Aguirre Lora, “Una invención del siglo XIX: la escuela primaria”, en *Diccionario de Historia de la Educación*, en proceso de edición electrónica.

ciudades existían escuelas particulares y gratuitas. Estas últimas, también conocidas como escuelas pías, estaban financiadas por los ayuntamientos y por la Iglesia. En las villas, pueblos y rancherías operaban escuelas sostenidas por las cajas de comunidad, los curas párrocos, los padres de familia y mediante los pilones y algunos otros arbitrios.

El buen funcionamiento de las escuelas públicas² de primeras letras era responsabilidad de los ayuntamientos y gremios de maestros en donde los había. Sin embargo, hasta donde se tiene conocimiento, solo en las ciudades de México y Puebla³ los maestros se habían organizado en gremio, los cuales de todas maneras estaban subordinados al poder municipal. En el medio rural, lo común era que las escuelas y los preceptores estuvieran sujetos a varias autoridades regionales y locales⁴.

En las ciudades de México y Puebla, la inspección y vigilancia de escuelas y preceptores era compartida por las autoridades del gremio y el ayuntamiento. Las autoridades del gremio se llamaban veedores y, según las ordenanzas, tenían la facultad para examinar nuevos preceptores y visitar las escuelas para “asegurar el cumplimiento de los reglamentos” (Tanck de Estrada, 1984, p. 93). En la Ciudad de México, los maestros que sin examinar abrían escuelas eran denunciados ante el juez de informaciones. El juez de informaciones representaba al ayuntamiento, y entre sus funciones estaban las de expedir el título de maestro y la licencia para abrir escuela, una vez que el aspirante había aprobado el examen aplicado por los veedores en su presencia (pp. 21-22). También señala Dorothy Tanck, que ese mismo funcionario “supervisaba las

2 Se consideraban escuelas públicas tanto las escuelas gratuitas financiadas por los ayuntamientos o la Iglesia como las particulares, a las que asistían niños y niñas sin ser rechazados por su origen social o étnico. En este concepto no se incluían las escuelas de niños o niñas que funcionaban como internados.

3 Incluso los maestros de una importante ciudad como Guadalajara no llegaron a agremiarse.

4 El Virrey Bucareli al tomar medidas respecto de la cédula de 1770, determinó, entre otras cosas, que fuera la autoridad civil y no el clero la responsable del establecimiento y supervisión de las escuelas, “y centralizar en el aparato burocrático del gobierno virreinal la administración del programa, desempeñándola principalmente la recién establecida Contaduría de Propios y Arbitrios” (Tanck de Estrada, 1999, p. 191).

elecciones anuales de los veedores del gremio, los acompañaba en las visitas a las escuelas e investigaba las quejas en contra de los intrusos que enseñaban sin ser miembros del cuerpo”.

Asimismo, estaba autorizado a multar a los violadores de las ordenanzas con las cantidades estipuladas en los estatutos gremiales. Funciones semejantes a las del juez de informaciones en la ciudad de México, realizaban los miembros del Ayuntamiento de Puebla. De este modo, mientras que al gremio de maestros le correspondía la supervisión de maestros y escuelas y la aplicación de exámenes a los candidatos, al ayuntamiento, a través del juez de informaciones, o de algunos otros de sus miembros, vigilaban al gremio y tomaban las acciones necesarias para que se cumplieran las ordenanzas.

Otras ciudades, como Guadalajara, en las que los maestros no se organizaron en gremios, el ayuntamiento tenía la facultad de otorgar o negar los permisos para el establecimiento de escuelas y de mantener algún control sobre los preceptores y los contenidos de enseñanza, aunque según Carmen Castañeda, ningún preceptor había presentado examen en esta ciudad antes de 1813 (Castañeda, 1984, p. 142).

En lo que se refiere a las escuelas en el medio rural, la responsabilidad de éstas desde el marco normativo estuvo en manos de los alcaldes mayores (posteriormente subdelegados), corregidores, tenientes y República de Indios. No obstante, en la práctica, los curas párrocos usualmente intervenían en la elección, contratación, asignación de salarios y sobre todo en la vigilancia del comportamiento de los preceptores y el manejo de la escuela, como lo muestran documentos producidos por las autoridades distritales y locales de Teotihuacán, Metepec, Cuernavaca etc.⁵

Por otra parte, cabe destacar que las escuelas de primeras letras que dependían de la Iglesia – curatos, parroquias y conventos –, en su sostenimiento y organización, estuvieron controladas y supervisadas por las mismas autoridades eclesiásticas y no por los ayuntamientos. Pero a

5 Así lo indican varios documentos localizados en H. J. Archivo General de la Nación México (AGNM), Legajo 110. Exp. 2 y 10. Historia, vol. 496. pp. 307-319, vol. 499, pp. 12-15.

partir de 1813, con la Constitución de Cádiz, también estas escuelas tuvieron que sujetarse, en algunos aspectos, a la autoridad municipal.

La educación tarea del Estado

Desde finales de la época colonial, la idea de una escuela pública gratuita para todos y de un Estado que se ocupara de promoverla, de su organización y administración y financiamiento, comenzó a permear el pensamiento de la sociedad civil. La posibilidad de una organización educativa, que abarcara los diferentes niveles educativos, se vislumbró por primera vez con la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812. Sobre instrucción elemental ordenó que “En todos los pueblos de la monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir, contar y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles”. En otro artículo (363), se ordenó el establecimiento de una Dirección General de Estudios a cuyo cargo estaría “la inspección de la enseñanza pública”, y por el título IV se encomendó a los ayuntamientos la tarea de “cuidar todas las escuelas de primeras letras”.

Estas ideas se recuperan y afinan en el Reglamento Español de Instrucción Pública aprobado en junio de 1821. Este señala que la enseñanza sería pública, gratuita y uniforme y que se emplearía un solo método de enseñanza y los mismos libros elementales en todas las escuelas de primeras letras. Como el Reglamento llegó a México después de la independencia, no se aplicó, no obstante, tuvo mucha influencia en la política educativa mexicana posterior. De hecho, varias de las normas contenidas en el reglamento español, – enseñanza pública, gratuidad y uniformidad de la enseñanza y el uso de los mismos libros en todas las escuelas –, se recogen casi literalmente en el Proyecto de Reglamento General de Instrucción Pública de diciembre de 1823. Además en este proyecto, al igual que como se había establecido en las Cortes de Cádiz de 1812, 1820 y 1821, la responsabilidad de que la educación primaria se impartiese adecuadamente recaería sobre los ayuntamientos. El proyecto mexicano de 1823, como varios otros, nunca se instrumentó,

pero muestra las preocupaciones de los gobernantes por el problema de la educación.

La uniformidad de la enseñanza – mismos contenidos, métodos de enseñanza y libros escolares y conocimientos mínimos del cuerpo de preceptores –, constituían, desde el punto de vista de los grupos en el poder y la minoría letrada, un elemento esencial para lograr la unidad nacional y también para superar ciertas diferencias y desigualdades. Así lo muestran los decretos sobre instrucción pública en diferentes entidades federativas. Por ejemplo, el Plan General de Instrucción Pública decretado por el Congreso de Jalisco, en 1826, señala en su título I que la enseñanza costeada por el Estado será pública, gratuita y uniforme y que “serán también uniformes los libros elementales, destinados a la enseñanza” (en Orrego Motta, 1992, p. 218). Ahora bien, para lograr la tan deseada y necesitada uniformidad de la enseñanza, se requería, entre otros elementos, que se estableciera un sistema de vigilancia. La vigilancia y el control no sólo serían de los preceptores hacia los alumnos, sino de las autoridades escolares hacia los maestros para reconocer las condiciones en que trabajaban, su desempeño, los métodos que empleaban, la disciplina que administraban, las dificultades y carencias que constataban (Aguirre Lora, 2000).

De lo anterior, se hace evidente que los gobernantes y legisladores, a quienes correspondió dirigir la tarea educativa después de la independencia, tenían clara la necesidad de una mayor instrucción para la población común y la urgencia de generalizar los establecimientos de enseñanza, sin embargo, diversos factores de orden política, económica y cultural afectaron la labor educativa.

La educación elemental al inicio de la vida independiente

Una vez alcanzada la independencia (1821), la búsqueda de la libertad política del país “anula el Plan de Iguala, y derriba al primer imperio (mayo 18 de 1822-marzo 19 de 1823)” (Meneses Morales, 1983, p.71). Al abdicar Agustín de Iturbide a la corona del Imperio Mexicano, se

publicó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824 y los nuevos estados quedaron en libertad de reglamentar y organizar la educación en sus respectivos territorios. A partir de ese momento y hasta octubre de 1835, cuando se establece la República Centralista, cada estado legisló en torno a la educación que se ofrecería a la población de su entidad, mientras que el gobierno nacional dictaba las disposiciones encaminadas a organizar la educación en el Distrito Federal y los territorios.

Todos los gobiernos de los estados mostraron interés por impulsar la instrucción pública en sus respectivas entidades, dada la importancia y trascendencia que ésta tenía en la formación de las nuevas generaciones. Esto se reflejó fundamentalmente en los intentos realizados para normar la educación, a través de la promulgación de leyes y elaboración de reglamentos, proyectos y planes de instrucción pública. Algunos estados siguieron en mayor o menor medida los lineamientos que en materia educativa se dictaban desde la capital del país, pero otros como Zacatecas, buscando consolidar su autonomía frente al centro, lograron, al menos en el marco normativo, algunos avances significativos. Esto se demuestra, por ejemplo, con la presentación, en junio de 1831, de la primera parte del Plan General de Instrucción Pública en Zacatecas. En este quedaban establecidas las bases generales para la instrucción pública, declarándola “universal, gratuita y uniforme” y prohibía las informaciones de limpieza de sangre.

En la práctica, sin embargo, poco se concretó en los primeros 10 años, en tanto que la implementación de los planes, proyectos y programas educativos se vio afectada por los levantamientos, las invasiones, la inestabilidad política, la permanente escasez de recursos, los desastres naturales y las enfermedades y epidemias, así como por las continuas disputas entre liberales y conservadores, entre monarquistas y republicanos, entre federalistas y centralistas que, como bien la señala María Esther Aguirre, “asumirían, cada cual a su manera, la contienda por la instrucción popular”.

En cuanto a la finalidad de la escuela, en las primeras décadas de vida independiente siguió siendo, como en el período anterior, el aprendizaje de determinadas habilidades útiles, como la lectura, escriu-

ra, la aritmética y el dibujo y lograr una ciudadanía que tomara conciencia de sus obligaciones y derechos civiles. Lo nuevo radicaba en que ahora la educación también debía preparar para la democracia y la formación de un “espíritu político”⁶. Todos estos aprendizajes eran necesarios para llegar a ser buenos trabajadores, comprometidos con el proceso de modernización que tanto requería la nueva nación mexicana (Staples, 1996, p. 104) y para la formación de actitudes acordes con los principios republicanos.

No obstante, como se mencionó, el arreglo de la educación no fue tarea fácil para ninguno de los estados o del Distrito y territorios, dadas las condiciones de pobreza y caos en que se encontraba la nueva República. En realidad, lo que sucedió fue que tanto el Congreso Nacional como los congresos de los estados delegaron, en mayor o menor medida, en los ayuntamientos el fomento y el cuidado de las escuelas de primeras letras.

Los ayuntamientos y la inspección de las escuelas

Al consumir México su independencia, el gobierno local estaba conformado por los ayuntamientos constitucionales, los cuales, en su mayoría, se habían instalado desde 1820⁷. Con relación a la educación primaria, el papel del ayuntamiento siguió prácticamente igual. Cada ayuntamiento debía designar una comisión que se dedicara al cuidado de las escuelas municipales y a supervisar la educación primaria en general. Las diputaciones, como se había establecido anteriormente, aprobarían a los preceptores que se hicieran cargo de la enseñanza en las escuelas y vigilarían a los ayuntamientos en el cumplimiento de sus responsabilidades.

6 Mora apud Empresas Editoriales, *México en las Cortes de Cádiz*, Documentos, México.

7 Aunque varios de ellos, como los de las ciudades de México, Guadalajara y Puebla se establecieron mucho antes.

La libertad de los ayuntamientos para organizar y controlar la enseñanza primaria en sus respectivas jurisdicciones variaba de un estado a otro y también de tiempo en tiempo. Con frecuencia las disposiciones contenidas en las constituciones locales, acerca de las tareas y funciones en materia de educación de los ayuntamientos, eran ambiguas o demasiado generales. En algunos estados, fueron los congresos locales los responsables de formular las normas a las que estaría sujeta la instrucción pública en sus respectivas entidades, mientras que el papel de los ayuntamientos se reducía al de ejecutores de dichas instrucciones. Este fue el caso de Chiapas, en donde según Anne Staples, el congreso tenía la facultad de determinar (por medio de una ley) “las cualidades de los maestros, el método y la forma de proveer las escuelas, sus respectivas dotaciones, los exámenes y premios, el número de maestros en cada población, niños a su cargo y el plan de enseñanza” (Staples, 1996b, p. 54). En cambio, en otros estados, sobre todo aquellos en donde la distribución de la población era dispersa, como en Chihuahua, todo lo relacionado con lo educativo realmente “dependía de las autoridades locales y regionales”, es decir, las decisiones tenían que tomarse “sobre la marcha y en el lugar de los hechos” (idem, p. 51).

Sin embargo, en la mayoría de los estados, los ayuntamientos debían organizar la enseñanza primaria dentro de sus municipios, lo que significaba establecer escuelas, contratar maestros, supervisar la enseñanza y vigilar que los padres o tutores enviaran a sus niños y niñas a las escuelas. En estos estados, los ayuntamientos, como lo muestra el caso de Toluca, tenían cierto margen en la toma de decisiones sobre la enseñanza que se impartía en las escuelas de sus respectivas jurisdicciones. Quizá el control más fuerte ejercido sobre los ayuntamientos, por parte de las prefecturas y los congresos estatales, estaba puesto en el manejo de los dineros destinados a la apertura y sostenimiento de las escuelas, aunque sin descuidar ciertos aspectos relacionados con la enseñanza misma.

También existen algunos indicios de que la vigilancia por parte de estas corporaciones no se limitaba a las escuelas públicas; incluía también a las escuelas particulares y las de los conventos y parroquias. Especialmente se inspeccionaba, por medio de visitas, que los preceptores y

preceptoras mostraran una conducta intachable, enseñaran los contenidos mínimos que establecían las leyes de los estados, emplearan libros escolares que estuvieran acorde a los principios republicanos y de moral cristiana y que no se enseñara nada que fuera en contra del gobierno en turno.

Con la finalidad de ahondar un poco más en lo referente al papel de inspector de la enseñanza primaria asignada a los ayuntamientos, en los siguientes párrafos describiré brevemente algunas de las responsabilidades y funciones de los ayuntamientos del Estado de México, y haré una referencia concreta al caso del ayuntamiento de Toluca en estos años.

Los ayuntamientos del Estado de México y la inspección de las escuelas

El Estado de México fue una de las 19 entidades federativas establecidas en 1824. En 1825, una vez constituido el Congreso del Estado, se expidió un decreto dirigido a reformar “los cuerpos municipales”. Entre las atribuciones de los ayuntamientos estaban las de administrar y organizar las escuelas de primeras letras y los establecimientos científicos que se sostuvieran de los fondos públicos. También se les encomendaba (art. 8°) “la puntual asistencia de los niños a las escuelas de primeras letras”, y de establecerlas en los pueblos de su municipalidad “cuando lo permitan las circunstancias”.

En la Constitución política del Estado de México (1827), las instrucciones en materia de educación pública quedan muy generales y ambiguas. A los ayuntamientos se les encomienda “auxiliar y proteger las (medidas) que se dirijan a la educación, y a generalizar la enseñanza de primeras letras y la instrucción pública”, mientras que a los prefectos se les hace responsables de “velar sobre que en los pueblos haya escuelas de primeras letras, y otros establecimientos de instrucción pública y beneficencia, donde pudiere haberlos”. Es decir, una de las atribuciones de los prefectos era la de “velar”, esto es, vigilar que los ayuntamientos cumplieran con la obligación de atender la enseñanza primaria, sin considerar si existían o no fondos para su financiamiento.

Entre 1824 y 1833 no se propuso ninguna ley o reglamento que

contemplara la organización y orientación de la educación en la entidad, en sus diferentes aspectos y niveles. Los decretos y reglamentos aprobados solo regulaban o se referían a determinado aspecto o aspectos de la instrucción primaria. El primer gobernador en presentar una propuesta concreta del modo en que podría organizarse la instrucción primaria en la entidad fue Melchor Múzquiz.

En 1831, al presentar su informe anual, se refirió de manera especial al atraso en que se hallaba la instrucción pública en la entidad. Señaló que para que la enseñanza se sistematizara y mejorara, se constituyera una “junta de ciudadanos de ilustración”, que se hiciera cargo de escuchar los obstáculos que impedían su desarrollo, y propusiera los medios de superarlos. Para ello se nombraría una persona que con el título de inspector visitase las escuelas y observara los problemas y carencias que presentaran, lo cual informaría a la Junta, para que ahí se tomaran las decisiones de cómo resolverlas y también se indicaran formas de uniformar la enseñanza en toda la entidad.

En parte esta iniciativa se retomó en la ley Orgánica de Instrucción Pública del Estado de México de enero de 1834, ley que a pesar de su corta vigencia marcó un parteaguas en la historia de la educación de la entidad, en tanto que de ahí en adelante, cuando menos en el marco de la normatividad, se buscó mejorar la educación en su conjunto.

El Ayuntamiento de Toluca y la inspección escolar

Como se mencionó, la libertad o las limitaciones de los ayuntamientos de la entidad, en la organización y supervisión de la enseñanza pública durante esos años, dependía de los criterios y circunstancias consideradas en los decretos y reglamentos producidos por los gobiernos en turno. En el marco de la normatividad, los ayuntamientos estaban subordinados a los prefectos y desde luego al congreso del Estado. Pero en tanto que no siempre se detallaban con precisión sus funciones y responsabilidades, los ayuntamientos actuaban y decidían, cuando era posible, según su propia interpretación de las leyes, y por lo mismo en ocasiones llegaron a tener problemas con las prefecturas. Como se podrá

observar en las líneas que siguen, la intervención del ayuntamiento de Toluca en la instrucción primaria que se ofrecía en el municipio, a veces iba más allá de lo dispuesto en la ley, lo que llegó a producir conflictos fuertes entre sus integrantes y otras instancias superiores.

Las actas de cabildo así como los bandos municipales son testimonio del interés que el ayuntamiento mostró, durante estos años, por la instrucción de los habitantes del municipio y también del papel que en la práctica desempeñó, como promotor y supervisor de la enseñanza impartida en las escuelas públicas, particulares y de la Iglesia. El ayuntamiento, por ley, se conformaba por alcaldes, síndicos y regidores, sin embargo no cualquier ciudadano podía ocupar estos cargos. Entre otros requisitos, estos funcionarios debían poseer “alguna finca, capital o ramo de industria que baste a mantenerlo”; además a los alcaldes se les exigía que supieran leer y escribir mientras que los regidores y síndicos por lo menos deberían saber leer. Los principales miembros del ayuntamiento de Toluca eran justamente hombres de mediana fortuna y al parecer letrados, pues según se observa en las actas de cabildo todos sabían leer y escribir.

El ayuntamiento de Toluca asumió las funciones y responsabilidades que, en materia de instrucción pública, le asignaba la legislación del Estado, pero reconocía que en un ambiente adverso como el que se vivía en esos años, no podía prosperar la educación pública gratuita, por lo que era indispensable “velar” por y conservar las pocas escuelas de primeras letras que existían. Por las mismas razones, no se podían poner muchas trabas a los preceptores y preceptoras que tomaban la iniciativa y el riesgo de establecer escuelas de paga⁸.

Entre 1819 y 1837 sólo existió una escuela municipal para niños en la ciudad de Toluca, por lo que en buena medida la atención del ayuntamiento se centró en ella. Por medio de la comisión de educación se efectuaban visitas a la escuela. Estas tenían como propósito vigilar que se cumplieran los horarios de entrada y salida, que el preceptor

8 Además de las escuelas particulares que funcionaban en Toluca, también existían tres escuelas de primeras letras por parte de la parroquia y los conventos.

enseñara los ramos que indicaba la ley, incluyendo doctrina cristiana; conocer las condiciones en que operaba la escuela – edificio, libros escolares y otros materiales – y asegurarse que los padres o tutores enviaran a sus niños a la escuela. También se vigilaba muy de cerca la conducta del preceptor, así como de que no empleara a los niños como mandaderos, o en otras tareas de naturaleza doméstica o personal y se mantuviera el orden y la disciplina durante la jornada escolar.

La comisión también estaba al pendiente de los “adelantos” de los niños, lo cual se demostraba dos veces al año cuando se verificaban los certámenes públicos. Una preocupación constante del ayuntamiento fue la de que el preceptor o director de la escuela municipal estuviera calificado para ejercer la enseñanza. Esta preocupación llevó al ayuntamiento a cambiar a tres preceptores entre 1829 y 1833. El primero fue despedido en julio de 1829 (Sesión, julio 11), según el alcalde, “por ineptitud”, el segundo tuvo que irse a principios de 1833, pese a ser considerado buen maestro, por no conocer el método lancasteriano de enseñanza mutua y el tercero por mala conducta, ineptitud y negligencia.

En agosto de 1833, Nicolás Trejo, después de tres meses de haberse hecho cargo de la dirección de la escuela municipal fue despedido por el ayuntamiento, acusado de varias faltas. Fue la comisión de educación la que solicitó su despido, debido a que, al realizar las visitas correspondientes, “encontró el establecimiento desorganizado, sin método ni dirección”. La comisión afirmaba que la escuela estaba convertida en un basurero y que el abandono en el que se encontraba había dado por resultado que varios alumnos dejaran de asistir a clases. También señalaba que el preceptor no utilizaba en la enseñanza el método lancasteriano, motivo por el cual se le había contratado, y salido el preceptor anterior, y que en realidad “los niños estaban sólo entretenidos en lo que querían”. Los niños se presentaban, según la comisión, después de las nueve de la mañana, cuando la entrada a la escuela era a las ocho y que todavía esperaban a que el director se levantara⁹. En esta sesión, la opinión de

9 El maestro se llamaba Nicolás Trejo, y se le había nombrado director de la Escuela Municipal el 14 de mayo de 1833. Sesión de Cabildo de 12 de agosto de 1833.

los integrantes del ayuntamiento se dividió; algunos pensaban que había que despedir al preceptor y otros, incluyendo al presidente municipal, que eran necesarias otras visitas a la escuela antes de tomar cualquier decisión. Finalmente después de una larga discusión, se llegó al acuerdo de que la comisión de educación realizara otras visitas a la escuela, y confirmara si el preceptor había o no modificado su conducta.

Pero en la siguiente sesión de cabildo (Sesión, agosto 31), la comisión informó que habiendo visitado la escuela en diferentes días y horas, sin avisar al preceptor de éstas, encontró que además de las anomalías reportadas anteriormente, el preceptor empleaba a los niños en “ocupaciones domésticas”, se presentaba ante los alumnos vestido de manera inapropiada y que el número de niños que asistía había disminuido a 46, mientras que con el anterior maestro concurrían a estudiar más de 100 niños. El presidente del ayuntamiento también manifestó, en esta segunda ocasión, que él también había tenido cuidado “de mandar en aquellos días con diferente pretexto a un dependiente suyo y le había impuesto que aquello estaba mal dirigido, y que al preceptor lo encontró con visitas y no en la escuela”. Con estas “nuevas pruebas”, y después de escuchar los puntos de vista de algunos otros integrantes del ayuntamiento, se decidió, por medio de voto secreto, destituir al preceptor.

Es importante mencionar que el ayuntamiento no consultó en ningún momento al prefecto para tomar la decisión de despedir al preceptor, y por su parte el prefecto se mantuvo como observador, sin tomar partido en el conflicto. De hecho, cuando el maestro se inconformó ante la prefectura por haber sido despedido, el ayuntamiento, haciendo alusión al decreto de 9 de febrero de 1825, art. 98, que a la letra dice “El ayuntamiento nombrará y removerá a su arbitrio a éstos (secretario, depositario de hacienda) y a sus demás empleados”, no permitió que el prefecto interviniera en un conflicto que sólo atañía al ayuntamiento y al maestro, en tanto que el primero estaba facultado para despedir a sus empleados, y el preceptor lo era.

Sin embargo, en otros momentos se dieron conflictos fuertes entre el ayuntamiento y la prefectura debido a que el ayuntamiento no sólo se tomaba atribuciones que no eran de su competencia, sino que además, y mucho más grave desde el punto de vista de las autoridades superiores,

era el hecho de intentar imponer, por medio de bandos municipales, normas que no eran de la esfera de las “leyes civiles” y menos de los “bandos municipales”.

Así, en febrero de 1832, el gobierno del Estado, por medio de la prefectura de Toluca, pidió al ayuntamiento que reformara los artículos 23 y 24 del bando de policía aprobado por el ayuntamiento un poco antes. Estos artículos imponían a los padres de familia y tutores la obligación de mandar a sus niños y niñas a las escuelas, indicando que quienes no lo hicieran serían castigados. En opinión de la prefectura y de gobierno del Estado, por estos artículos se atacaba “la libertad individual”, en tanto que era decisión de los padres “educar o no a sus hijos, fuera o dentro de su casa y de la manera que mejor les parezca”. Consideraban que esta decisión pertenecía a la esfera de la “autoridad doméstica dentro de cuyos límites no tienen ya virtud las leyes civiles ni los bandos municipales. La autoridad pública (decían) cumple con facilitar la educación y con poner estímulos directos, lo demás ya no le toca”¹⁰.

En cambio, los integrantes del ayuntamiento argumentaban que lo único que pretendían por medio de esos artículos era “compeler” a que aquellos padres que no se preocupaban en lo más mínimo de la educación de sus hijos, lo hicieran. Los niños, afirmaban, “son las pequeñas plantas que crecen para formar la sociedad y que no será conveniente impedir cuanto sea posible que se vicien desde tiernos para que no la llenen después de amargura que son los frutos necesarios del descuido de sus padres (y concluían preguntando): ¿no será mejor apremiarlos a que reciban una mediana educación que conducirlos al patíbulo?”

Las declaraciones anteriores muestran la importancia que los miembros del ayuntamiento de Toluca le atribuían a la educación escolar en la formación y preparación de las nuevas generaciones, por lo que consideraban que era necesario tomar algunas medidas que contribuyeran a que los padres y tutores que no mostraban interés por educar a los niños, lo hicieran. Por eso, reunidos nuevamente en sesión de cabildo

10 Sobre reformas de varios artículos de Bandos de Policía. AHMT/R.7/Secc.18/C.37/Exp.5/1832.

(marzo 6), decidieron que en lugar de modificar los artículos señalados, solamente cambiarían los términos en que éstos habían sido redactados con la intención de hacerlos más sutiles. La respuesta por parte de las autoridades superiores no se hizo esperar; esta vez ya no se pedía la modificación de los textos, sino su supresión. El diputado Mariano Esteva fue el encargado de hacerles llegar esta orden, señalando que el gobierno del Estado entendía la preocupación del ayuntamiento por “el bien público”, pero “que había todavía más honor el manifestar su respeto y obediencia al gobierno...”. En esta ocasión, la decisión del ayuntamiento, una vez leído el comunicado, fue la de dejar pendiente la decisión sobre qué hacer con los dos artículos que habían causado tanto revuelo y disgusto (Sesión, marzo 13).

No se cuenta con los testimonios subsecuentes, para saber si se suprimieron o no esos artículos, aunque se puede suponer que como subordinados del gobierno estatal, no les quedó más alternativa que eliminarlos. De hecho en el Bando de Policía de marzo de 1836, art. 18, se pedía a los padres, entre otras cuestiones, que tuvieran cuidado de que los niños no faltaran a “las escuelas u oficios pues su negligencia será castigada, a la tercera vez, con no admitir a sus hijos o pupilos en las escuelas de gratis”, no obstante no se habla de “obligación”.

Por otra parte, llama la atención que, mientras que el ayuntamiento, al menos en estos años, mostró un interés especial por la escuela municipal de Toluca, se ocupara muy poco de las escuelas que funcionaban en los pueblos del mismo municipio. Es interesante notar que ni en las actas de cabildo ni en otros documentos se les menciona con frecuencia, pese a que en 1832, en un inventario de escuelas ordenado por la prefectura, operaban 25 escuelas en los poblados. La única referencia a una de estas escuelas la encontré en el acta de cabildo de la sesión del día 15 de mayo de 1832. En esta sesión, el juez auxiliar del pueblo de San Juan Tilapa informó que se le había aumentado el sueldo al preceptor en 18 reales semanales de los fondos municipales, y aprovechó la ocasión para solicitar que se le dieran a la escuela “algunos utensilios que sabe hay sobrantes” (Sesión, mayo 15).

En lo que concierne a las escuelas particulares, al ayuntamiento le correspondía recibir y estudiar todas las solicitudes de licencias para

abrir escuela, designar al preceptor que examinaría a los solicitantes y otorgar o negar la licencia. Y en cuanto a la inspección de este tipo de escuelas, la comisión de educación se limitaba a vigilar que en ellas no se enseñara nada contrario a la forma de gobierno ni a la religión católica.

Ahora bien, con la publicación de la Ley Orgánica de Instrucción Pública del Estado de México, en 1834, el gobierno de la entidad se dispuso a regular la educación en el Estado en sus diferentes niveles. Entre otras disposiciones, estableció la creación de una Junta Directora de Instrucción Pública Estatal, la cual tendría la función de coordinar, organizar y supervisar todo lo estipulado en la misma ley. Por ejemplo, la Junta vigilaría las escuelas de la entidad y dictaría “las providencias oportunas para su mayor arreglo y adelanto de los discípulos” y abriría escuelas en los poblados donde fuera necesario y pertinente. Las juntas municipales previstas en la ley, como auxiliares de la Junta Directora, tendrían a su vez un papel importante en el control e inspección de las escuelas de sus municipios. Vigilarían la asistencia diaria de los alumnos y el desempeño de los preceptores y preceptoras, suministrarían lo necesario a las escuelas, entregarían los certificados a los niños que terminaban su instrucción etc. (García López, 1999, p. 36).

En realidad, cabe aclarar que desde 1833 se empiezan a promover una serie de reformas educativas tanto en el Distrito Federal como en los estados, con la finalidad de encontrar formas más eficaces de mejorar la instrucción pública. Con estas reformas se enfatiza la necesidad de contar con instancias que tuvieran como tarea principal la organización y el control de la enseñanza pública. Así lentamente, conforme avanza el siglo XIX, comenzaron a crearse organismos, tanto en el Distrito Federal y territorios como en los diferentes estados, destinados a administrar y supervisar, de manera especial y exclusiva, el Ramo de Instrucción Pública.

Siglas y bibliografía

ARCHIVO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO DE TOLUCA (AHMT).

AYUNTAMIENTO DE TOLUCA, Secretaría, Actas de Cabildo.

- AGUIRRE LORA, M. E. (en prensa). “Una invención del siglo XIX; la escuela primaria”, en prensa.
- AIZPURU, P. G. (1990). *Historia de la educación en la época colonial. El mundo indígena*. México, El Colegio de México.
- CASTAÑEDA, C. (1984). *La educación en Guadalajara durante la colonia, 1552-1821*. México, El Colegio de Jalisco/El Colegio de México.
- GARCÍA LÓPEZ, L. (1999). “Surgimiento de la escuela pública en el municipio de Toluca: 1819-1863”. In: CERECEDO, Alicia Civera (coord.). *Experiencias educativas en el Estado de México: un recorrido histórico*. México, El Colegio Mexiquense, A.C.
- MENESES MORALES, E. (1983). *Tendencias educativas oficiales en México: 1821-1911*. México, Porrúa.
- ORREGO MOTTA, A. (1992). “Los inicios del proyecto educativo liberal”. In: *Educación y Cultura. Lecturas históricas de Guadalajara IV*. México, INAH/Gob. del Estado de Jalisco/U. de G.
- STAPLES, A. (1996a). “Un enfoque diferente: una educación republicana”. In: *Ideas, valores y tradiciones: Ensayos sobre historia de la educación en México*. México, El Colegio Mexiquense, A.C.
- _____ (1996b). “Los poderes locales y las primeras letras”. In: *Historia y nación, 1, Historia de la educación y enseñanza de la historia*. México, El Colegio de México.
- TANCK DE ESTRADA, D. (1984). *La educación ilustrada. Educación primaria en la ciudad de México*. México, El Colegio de México.
- _____ (1999). *Pueblos de indios y educación en el México Colonial, 1750-1821*. México, El Colegio del México.