



**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS  
DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL**

Sede Sur

**Departamento de Investigaciones Educativas**

***La centralización de la Instrucción Pública en Tlaxcala:  
un análisis de la legislación estatal (1857-1898).***

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Ciencias  
con la Especialidad en Investigaciones Educativas

**Presenta**

**Lourdes Solares Ramos**

Licenciada en Etnohistoria

Directora de tesis

**Dra. Elsie Rockwell Richmond**

Doctora en Ciencias

**Agosto, 2016**

Para la elaboración de este trabajo se contó con el apoyo de la beca del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Dedicatoria

Con toda mi admiración, gratitud y cariño  
a Elsie Rockwell

Con todo mi amor  
a mis hijos Ariadne e Israel

## Agradecimientos

Esta tesis jamás hubiera llegado a su término sin la ayuda incondicional de mi familia y mis amigos. Fue un camino largo de cuatro años. Empezaré por las dos personas que han creído en mí: a mi papá Sergio por acompañarme siempre y a Elsie Rockwell por su alegría y entusiasmo.

A mi mamá y a mi familia por su apoyo incondicional, su amor y comprensión.. Gracias a la familia Sánchez Membrillo, especialmente a Eugenia Membrillo por ayudarme a criar a mis hijos en horas de trabajo y de estudio. Agradezco también a la familia Sánchez Chávez por su cariño y paciencia.

A mis amigos del DIE, Valeria, Julieta, Juan y Esther, a Judith, Nicté Ha, Guadalupe Noriega y Verónica por compartir sus experiencias en el campo educativo y por ser mis terapeutas personales, ya que en tiempos de crisis siempre me acompañaron. A Patricia y Rení por su ejemplo de fortaleza. A mi amigo Manuel por estar siempre al pendiente de la construcción de esta tesis.

A Ariadna Acevedo y Carlos Escalante por su tiempo y comentarios. Gracias por hacer mejor esta tesis. Gracias al personal del DIE. A Maribel, a Gerardo, a Victor y Concepción

Gracias al personal del Archivo Histórico de Tlaxcala. A Liliana Zamora. Gracias al DIE-Cinvestav por abrirme las puertas a la Investigación Educativa.

Agradezco infinitamente a Israel Sánchez por acompañarme en este camino, que, apenas comienza.

## Resumen

**Palabras clave:** Tlaxcala, siglo XIX, legislación educativa, municipalización, centralización, gestión educativa, financiamiento educativo.

La presente tesis se centra en el estudio y análisis de los cambios en la legislación (Leyes, decretos, reglamentos y ordenanzas) que influyeron en la política educativa del estado de Tlaxcala durante 1857 y 1868. El objetivo ha sido averiguar el nivel de intervención que tuvo el gobierno estatal, las prefecturas políticas, los ayuntamientos y los vecinos de los pueblos en el funcionamiento, gestión y financiamiento de las escuelas elementales oficiales. El análisis de mis fuentes legislativas me llevaron a distinguir tres organismos educativos: las Juntas Directivas de Instrucción Primaria, El Consejo Superior de Instrucción Pública y los Consejos de Vigilancia, en los que participaron autoridades de distintos poderes y niveles de gobierno y vecinos nombrados por esas autoridades. El funcionamiento, gestión y financiamiento de las escuelas estaban relacionados con la construcción de los locales, la asistencia de los niños a las escuelas, la formación de los profesores y profesoras, el pago de los maestros, y el uso de los Fondos para la instrucción pública.

La tesis reconstruye el proceso de progresiva centralización de la gestión y el financiamiento de la Instrucción Pública a lo largo medio siglo. La historia inicia con el intento, por parte del Gobernador Lira y Ortega, de encargar a los municipios la gestión de las escuelas elementales, que se debieran establecer en cada pueblo, al transferir Juntas Directivas a su jurisdicción. Este precedente de municipalización fue desplazado en 1885 por la legislación del Gobernador conservador Mariano Grajales (1881-1885) quien instaló en un Consejo Superior de Instrucción Pública, a cargo del gobernador, y Consejos de Distrito, presididos por los Prefectos Políticos. Estos organismos políticos monopolizaron la gestión escolar y pudieron acceder a las escuelas. Finalmente, el longevo gobernador Próspero Cahuantzi consolidó el proceso de centralización. Su gobierno tomó control de la recaudación y la distribución de los recursos correspondientes al Fondo de Instrucción Primaria, utilizado para el pago de preceptores y profesores de las escuelas elementales y de las Instituciones educativas superiores en las cabeceras y la Capital. No obstante, la operación diaria, y la existencia misma de las escuelas en los municipios seguía dependiendo en gran medida de la intervención de los ayuntamientos y del apoyo financiero de los vecinos de cada pueblo.

**Title: The Centralization of Public Instruction in Tlaxcala: an analysis of the state legislation (1857-1898)**

**Abstract**

**Keywords:** Tlaxcala, nineteenth century, elementary education, legislation, municipal control of schooling, centralization, school management, school budgets.

This thesis focuses on the study and analysis of changes in the local legislation (laws, decrees, regulations and ordinances) that influenced educational policies during 1857 and 1868, in the state of Tlaxcala, Mexico. The purpose has been to examine the level of intervention that the state government, the political prefectures, the municipal councils and the neighbors had in the operation, management and financing of the public elementary schools. My analysis of all legislative sources led me to identify three successive educational institutions or Boards: *Juntas Directivas de Instrucción Primaria*, *Consejo Superior de Instrucción Pública* and *Consejos de Vigilancia*. State authorities from different levels of governing bodies and local representatives participated in these three organisms. These educational institutions were placed in charge of different aspects of the management and financing of schools, as well as student attendance, teacher training and pay, and the control of Funds collected for public instruction.

The thesis reconstructs the process of progressive centralization of the management and financing of Public Instruction during the last half of the nineteenth century. The history commences with governor Lira y Ortega (1868-1872), who charged municipalities with the management of elementary schools, which were to be established by law in each pueblo, as he transferred the *Juntas Directivas* to their jurisdiction. This early attempt to municipalize schools was soon displaced by the conservative governor, Mariano Grajales (1881-1885) whose legislation created the Consejo Superior de Instrucción Pública, presided by the governor and the Consejos de Distrito, in which the Prefectos Políticos controlled school management. Finally, the long-term regime of Próspero Cahuantzi consolidated the centralization process, by taking full control of all educational funding, and distributing it discretionally for payment of teacher salaries as well as higher educational institutions in the District headtowns and the Capital. Nevertheless, the everyday operation and very existence of schools continued to depend to a large extent on the intervention of municipal authorities and the financial support of the inhabitants of each town.

## Índice

### Introducción

Planteamiento del problema

Descripción del enfoque de la tesis

### Capítulo I: Contexto histórico: La legislación en Tlaxcala en el siglo XIX.

1.1. Antecedentes

1.2 Tlaxcala: de Territorio a Estado

1.3 El impulso liberal a la municipalización

1.4. El Prosperato: reorganización del gobierno municipal

1.5. Conclusiones

### Capítulo II: De la municipalización a la centralización del sistema escolar elemental en Tlaxcala

2.1. Antecedentes

2.2. La primera regulación estatal de la gestión de las escuelas: el *Decreto número 5* de 1857.

2.3 El desplazamiento temporal de los prefectos políticos durante el periodo de Lira y Ortega (1857-1872).

2.4. El camino hacia la centralización de la educación: los cambios realizados bajo Mariano Grajales.

2.5. Consolidación de la centralización educativa en la legislación de Próspero Cahuantzi (1885-1898)

2.6 Conclusiones

### Capítulo III. La transformación del financiamiento de las escuelas

3.1 El financiamiento de las escuelas durante la época de Guillermo Valle

3.2 Entre la obligación y la gratuidad: el financiamiento bajo Lira y Ortega (1867-1872).

3.3 El manejo del Fondo de Instrucción Pública durante el periodo de Grajales.

3.4 Centralización del financiamiento de la instrucción pública en el Prosperato

3.5 Conclusiones

## **Capítulo IV. La gestión local de las escuelas: de los Ayuntamientos a Juntas y Consejos de Vigilancia**

4.1 *La emergencia de los ayuntamientos en el periodo de Miguel Lira y Ortega (1857-1872)*

4.2. *Creación de las Junta de Instrucción Primaria en el Decreto 5*

4.3. Las Juntas de Instrucción Pública se transfieren a los municipios

4.4. El declive del poder de los ayuntamientos hacia finales del siglo XIX

4.5. La evolución de las Juntas de Instrucción Pública de Distrito y municipales

4.6. Los Consejos de Vigilancia y las Comisiones Auxiliares desplazan a las Juntas locales.

4.7 Conclusiones

## **Capítulo V: Conclusiones**

5.1 El argumento

5.2 Implicaciones y preguntas a futuro

## Introducción

La presente tesis fue en un inicio producto de la inquietud de averiguar el impacto que tuvo en la educación de Tlaxcala el *Decreto del Municipio Libre* que hizo Venustiano Carranza el 26 de diciembre de 1914<sup>1</sup>. En la historia de la educación en México, se ha reiterado que la federalización del sistema escolar iniciado a partir de 1921 se emprendió en gran medida por el fracaso de la política de municipalización de las escuelas que promovió el régimen carrancista (Arnaut, 1998; Loyo, 1999<sup>a</sup> y Loyo, 1999<sup>b</sup>). Esta línea de investigación corresponde a una visión que privilegia la Secretaría de Educación Pública (SEP); se ha dado por hecho que la federalización penetró de manera homogénea hasta los rincones más lejanos del país a partir de la fundación de la SEP.<sup>2</sup> El periodo de la “municipalización” promovida por Venustiano Carranza y adicionada a la Constitución de 1917 en el artículo 115<sup>3</sup> se tiende a observar como una acción aislada, en un largo proceso de federalización de la educación nacional.

No obstante, la indagación sobre los antecedentes de este hecho me hizo cambiar de rumbo: en los documentos que se expidieron en el transcurso del movimiento revolucionario en el Estado de Tlaxcala era evidente la presencia de los ayuntamientos en la vida escolar de los pueblos y barrios tlaxcaltecas anterior al decreto carrancista. Ante esta situación la pregunta inevitable fue: ¿Antes de 1914, quiénes otorgaron a los ayuntamientos el poder de involucrarse en las escuelas y por medio de qué Leyes o Decretos? El problema de investigación se fue redefiniendo a partir del conocimiento de los antecedentes educativos de la región tlaxcalteca, para desembocar en un estudio de la legislación decimonónica que regía en los hechos la educación previo al momento en que Carranza promulgara su Decreto y promoviera la política conocida como la “municipalización” de la educación pública.

### Planteamiento del problema

La historia regional de la educación ha mostrado facetas diferentes de la interacción entre la política federal posrevolucionaria y las realidades educativas estatales, que respondían en cada caso a diferentes historias de organización y de interacción entre gobiernos

---

<sup>1</sup> “Decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857”. Municipio Libre. H. Veracruz, Diciembre 26 de 1914. Emitido por Venustiano Carranza, como Jefe del Ejército Constitucionalista. [ordenjuridico.gob.mx/ConstitucionCH14.pdf](http://ordenjuridico.gob.mx/ConstitucionCH14.pdf) <12 de agosto, 2016>

<sup>2</sup> Para mayores referencias sobre el tema de la federalización de la educación ver (Acevedo, Alfonseca, y Escalante)

<sup>3</sup> Artículo 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857 <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf> <26 de julio, 2016>

estatales y las autoridades municipales. Por ejemplo, Antonio Padilla y Carlos Escalante (1998) muestran una compleja historia de centralización estatal efectiva en el Estado de México anterior al movimiento revolucionario. En cambio, en otros estados, la gestión municipal de las escuelas seguía siendo la norma al inicio del siglo XX (Bazant, 1993; Quintanilla y Vaughan 1997, Acevedo, 2006). La municipalización escolar se asienta en una larga historia previa de gestión municipal de las escuelas en muchas partes del país, y los intentos de centralización estatal y federal de la educación emprendidos tanto antes como después del movimiento revolucionario resultaron en diferentes configuraciones del sistema escolar (Padilla y Martínez M., 2006). Un ejemplo es el trabajo de Elsie Rockwell quien compara las propuestas del sistema federal y estatal en la construcción del sistema escolar tlaxcalteca, además de que resalta el valor del municipio en el desarrollo de la educación en la revolución (Rockwell, 2007: 59-114).

Como antecedente del presente proyecto, mencionaré mi propio trabajo en el que reconstruí los procesos sociales y políticos que se generaron y reconstruyeron en torno a las escuelas del municipio nahua de Teolocholco, Tlaxcala de 1910 a 1920. En esta investigación, desde una visión etnohistórica, expongo que el ayuntamiento continuamente estaba involucrado en la organización y gestión de las escuelas municipales, y que esto se debía al poder político que los ayuntamientos habían adquirido con el paso del tiempo (Solares, 2009). Lo que pretendo realizar en esta tesis es precisamente resaltar el valor que tiene para la historia de la educación estudiar la interacción política y administrativa entre los agentes municipales y las autoridades centrales en la construcción de un sistema educativo, y cómo este poder se fue menguando con la paulatina centralización del sistema educativo en el estado.

La Constitución de 1857 confirió al gobierno de Tlaxcala, como a todos los estados, soberanía para legislar en el ramo educativo y municipal<sup>4</sup> (Meyer, 1995: 236). Conforme a este precepto desde la República Restaurada y hasta 1914,<sup>5</sup> los sucesivos gobernadores del estado de Tlaxcala facultaron y obligaron a los ayuntamientos para intervenir directamente en el espacio y sobre los bienes de las escuelas oficiales. Al respecto Ricardo Rendón afirma que desde inicios del gobierno de Próspero Cahuantzi el “mayor peso de las finanzas de la instrucción pública recaía en los ayuntamientos” (Rendón, 1993:244). En

---

<sup>4</sup> Artículos 40 y 41. Constitución Política de la República Mexicana de 1857 [www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf) Art. 40 y 41

<sup>5</sup> La estructura de gestión gubernamental del porfiriato en el caso particular de Tlaxcala termina en 1914, con la derrota del gobernador Manuel Cuellar, pues seguía funcionando durante el breve régimen maderista.

efecto, con altas y bajas, las autoridades municipales se involucraron frecuentemente en la organización y funcionamiento de las escuelas, incluyendo en ciertos periodos y proporciones el pago de los profesores, durante la mayor parte del Porfiriato (Solares, 2009:70-72).<sup>6</sup> Incluso hacia finales del siglo XIX, los ayuntamientos y los vecinos aportaban directa o indirectamente gran parte de los recursos que formaban el “Fondo de Instrucción Pública” que manejaba el gobierno estatal para asignar sueldos a los maestros, sobre una escala que establecía diferencias significativas según la ubicación y rango de las escuelas y el nombramiento de los docentes.

Si bien durante la segunda mitad del siglo XIX los ayuntamientos tlaxcaltecos controlaban las escuelas era gracias, en parte, a que “El Estado Libre y Soberano de Tlaxcala” les otorgó esa facultad, ya que tenían el poder político de regirse libremente en el ramo educativo, durante el Porfiriato se dieron procesos de creciente centralización educativa en los estados. Esto adquiere sentido sí se vincula con las propuestas del Porfiriato de crear un sistema educativo federal. Durante el Porfiriato los Congresos Nacionales de Instrucción Primaria (Meneses 359-393)<sup>7</sup> se trasformaron en espacios para impulsar la federalización de la enseñanza primaria. Muchos políticos y maestros<sup>8</sup> que se reunieron en los congresos rechazaban que las escuelas continuaran en manos de los ayuntamientos y de los estados. Aparentemente estos actores se oponían a las escuelas municipales porque los ayuntamientos y vecinos las manejaban con cierta autonomía, y está situación representaba una diversidad de métodos de enseñanza, de horarios de clases y de grados escolares. Si la heterogeneidad escolar era problema, decían los maestros normalistas, no lo eran menos las dificultades que los municipios padecían para cubrir los sueldos de los profesores (Arnaut, 1998: 49-94). Para acabar con todas estas dificultades en los congresos se proponía “uniformar” la instrucción primaria, es decir, se pretendía “fijar las bases generales de la Instrucción Primaria” a través de la creación de instituciones que centralizaran toda la administración de las escuelas a nivel federal (Arnaut 1998: 49-94). Bajo este razonamiento, prácticamente se obligaría a los estados de legislar

---

<sup>6</sup> Construcción y mejoramiento de los locales. Por otro lado a través de los Consejos de Vigilancia el ayuntamiento y las agencias municipales vigilaban que los niños asistieran a las escuelas, expedir boletas y padrones de los niños en edad escolar, proponer maestros para las escuelas y organizar todo lo necesario para los exámenes de fin de curso.

<sup>7</sup> En 1889 y 1890 se realizaron los Congresos Nacionales de Instrucción Pública, en los cuales ya se discutía la federalización de las escuelas. Ver (Meneses, 1983: 359-393)

<sup>8</sup> Por ejemplo, Joaquín Baranda, Secretario de Justicia e Instrucción Pública (1883 a 1901), Justo Sierra, Gregorio Torres Quintero, Presidente del Colegio de Profesores Normalistas de México y Jefe de la Instrucción Primaria y Enseñanza Normal.

en materia educativa bajo preceptos de la uniformidad deseada, y Tlaxcala no era la excepción.

El problema que se aborda en esta tesis es dar seguimiento a la legislación que regía las facultades y obligaciones de los ayuntamientos y del gobierno estatal, así como de los organismos específicos que se crearon para el ramo de Instrucción Pública (Juntas y Consejos) a partir de la erección de Tlaxcala como estado de la federación en 1857 y hasta finales del siglo XIX. La razón principal es que a partir de este año los sucesivos gobiernos fueron dando forma a la administración pública del estado por medio de la legislación política, económica y educativa, todas ellas teniendo un punto de encuentro en el intento hecho explícito en los discursos de “civilizar” al pueblo tlaxcalteca.<sup>9</sup>

### **Descripción del enfoque y de la tesis**

El trabajo de tesis se realizó desde las perspectivas de la historia legislativa con el fin de analizar los discursos y prácticas de los políticos y autoridades educativas. El análisis se basa en las disposiciones legales que se emitieron en Tlaxcala sobre la intervención estatal, distrital y municipal en la gestión de la instrucción primaria. Para este análisis fue indispensable valerse de documentos de carácter oficial: Leyes de Educación Primaria, Reglamentos de Instrucción Primaria, Leyes y Ordenanzas municipales y aquellos escritos que tengan que ver con la legislación de la educación y el municipio. También se analizó la legislación sobre los fondos de instrucción primaria y en general sobre el manejo de los recursos económicos de la educación, incluyendo Leyes de Hacienda.

Los dos referentes anteriores están diseñados para reconstruir los procesos tanto de municipalización de la gestión educativa como de centralización de la educación en la figura del gobernador y los prefectos políticos, a partir de los principios normativos que configuraron el sistema educativo tlaxcalteca. Debo ser clara que un estudio basado en fuentes y documentos normativos, como lo son las leyes y decretos tiene sus limitaciones, pues no se sabe qué tanto las normas fueron aplicadas en la realidad y cómo influyeron en la vida escolar. Queda pendiente un estudio que involucre fuentes locales provenientes del quehacer cotidiano de los pueblos, así como del gobierno tlaxcalteca para tener un panorama más amplio del proceso educativo en Tlaxcala. Es preciso enfatizar que, “las leyes no son simples representaciones de la realidad escolar... más bien son textos insertos en una historia social” (Rockwell, 2009:122). La confección y las reformas de la legislación

---

<sup>9</sup> La idea de civilizar al pueblo es una situación que yo saqué y concluí de todas las lecturas que hice a la legislación desde 1857 a 1898. Por lo que no hay una referencia específica.

educativa no son el reflejo de las prácticas escolares, pero sí muestran el sentido de las políticas educativas del régimen; son el retrato de las experiencias sociales, políticas y económicas de la época. El lenguaje que manejan los documentos oficiales (leyes, reglamentos, ordenanza, entre otros) tiene sentido en el contexto político del momento en que se emiten.

Las ventajas de una historia legislativa radican en conocer cómo los que están en el poder (políticos y maestros) imaginaron y configuraron la educación, a partir de la estructura político-educativa, las formas de gestión y los medios de financiamiento. Además permite saber qué tanto los gobiernos estaban interesados en impulsar la educación o simplemente usarla como una forma de legitimar su gobierno.

Lo importante de un estudio regional es desmitificar que los cambios educativos y políticos que surgen en el centro del país, como la municipalización y la centralización de la educación, son apropiados en los estados o regiones del país de idéntica forma. Desde esta perspectiva se muestra que cada región, incluso cada municipio, tiene una historia particular; una historia que está vinculada con las prácticas culturales y sociales del lugar (Quintanilla y Vaughan 1997, Padilla y Martínez Moctezuma, 2006 y Escalante, 2014 ). Con este estudio se pretende resaltar las particularidades locales de Tlaxcala como una aportación a la historia regional. Las fuentes localizadas para el periodo incluyen las Leyes y reglamentos de Organización administrativa, de Instrucción Pública y de Hacienda, publicados en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala* así como otros documentos relativos a la administración y gestión del municipio, ubicados en el Archivo Histórico de Tlaxcala (AHET) *Fondo Histórico*, Sección Secretaría de Gobierno. (ver lista en Referencias).

La presente tesis se divide en cuatro capítulos. El primero tratará de los antecedentes y contexto y la legislación sobre división política general, sin considerar el ramo educativo, con la finalidad de colocar a proceso educativo en un ambiente político, sin el cual no se comprendería los cambios y reformas de la legislación educativa. El segundo capítulo se concentrará en describir los detalles del ramo educativo, principalmente el papel creciente que jugaron los gobernadores y prefectos, a través de la creación de los Consejos de Instrucción Pública en la centralización de la educación, el manejo del financiamiento de las escuelas, y en la contratación y manejo de los maestros.

El tercer capítulo, seguirá los cambios en los esquemas de financiamiento de las escuelas, tal como se reflejan en las leyes y los reglamentos generales y de Instrucción Pública. Mostrará la creciente centralización del control de los recursos, particularmente del Fondo destinado a pagar prioritariamente los sueldos de los maestros y el creciente aparato educativo centralizado, incluyendo las instituciones de educación superior.

El cuarto capítulo abordará la gestión de las escuelas a través de los ayuntamientos y los organismos creados exclusivamente para el funcionamiento y gestión local de las escuelas: las juntas de Instrucción pública. La conclusión hará un balance del proceso en Tlaxcala y apuntará hacia su significado para comprender las políticas de municipalización y federalización posteriores a la Revolución Mexicana.

## **Capítulo I: Contexto histórico: La legislación en Tlaxcala en el siglo XIX**

El presente capítulo aborda los procesos políticos de la última mitad del siglo XIX en Tlaxcala, como contexto histórico en que se decretaron las leyes relativas a la instrucción pública. Se considera fundamental analizar la relación que guarda la puesta en marcha de un cuerpo de legislación, sea política, económica o educativa, con las corrientes políticas que las hacen o promueven. Al ofrecer un repaso a los artículos relevantes de las sucesivas Constituciones, Leyes, Reglamentos y Decretos de la entidad, resaltaré los contenidos relativos a la configuración política del estado de Tlaxcala, y en particular al “cuarto poder”, los municipios. Intento vincular esta legislación con los personajes políticos destacados que la promovieron e hicieron posible, destacando con sus declaraciones, ideas y filiación política. Cada uno de los documentos legislativos analizados se entrelazan con el proceso educativo de Tlaxcala, por lo cual he considerado importante presentarlos antes de abordar las leyes del ramo de instrucción pública.

Para cumplir con lo anterior, el capítulo se divide en tres apartados, los cuales tienen en común el eje del ayuntamiento y el municipio. El primero trata de los antecedentes del municipio y el preámbulo de la erección de Tlaxcala como estado libre y soberano. El segundo recupera el impulso que los liberales decimonónicos le dieron al municipio a raíz de que a Tlaxcala se reconoció como estado de la federación. Por último, el tercer apartado discute qué tanto el municipio se transformó o cambió con las nuevas políticas del porfiriato.

La pregunta principal en este capítulo es ¿Qué relación tienen la legislación con el contexto histórico y político?

### **1.1 Antecedentes**

Tlaxcala tuvo desde inicios de la colonia un lugar privilegiado dentro del virreinato. Su organización político-territorial tradicional fue reconocida y respetada por las autoridades españolas, “lo cual dio al pueblo tlaxcalteca una sólida cohesión, una prolongada permanencia y un alto grado de autonomía” (Rendón, 2005:36). De esta manera, el territorio de tlaxcalteca quedó casi intacto, con algunas incorporaciones muy importantes a su organización interna por parte del gobierno español, como lo fue la institución del ayuntamiento (Rendón: 35-42). Así Tlaxcala fue gobernada por un *Cabildo de Naturales*, considerado por la legislación virreinal, y duró, con altibajos, hasta la Independencia. Durante los siglos XVI y XVII (Baracs, 2009: 460-469) se intentó concentrar el poder político desde la capital del estado mediante este “Cabildo con miembros que pertenecían a solo

cuatro familias nobles” de los cuatro señoríos (Buve, 2010: 29). Sin embargo, en el transcurso del siglo XVIII el gobierno virreinal otorgó a algunos pueblos (sobre todo aquellos pueblos más grandes que existían desde antes de la colonia) autonomía política y económica y tras de ello el derecho a poseer su gobierno local llamado “República de Indios” (Baracs, 2009: 460). Para el Cabildo de Naturales la creación de repúblicas en los pueblos atentaba “contra la jurisdicción política y la autoridad” que ejercía ese cuerpo en toda la provincia de Tlaxcala (Baracs, 2009: 460). Es de suma importancia reconocer que algunas *repúblicas de indios* se fundaron sobre la base de los *altepetl* prehispánicos que contaban con autoridades establecidas, y que éstas fueron transformadas en los ayuntamientos constitucionales.

Para las Cortes de Cádiz (1812 a 1814), el ayuntamiento constituía un elemento central. Entre quienes lo defendieron se encontraba el ilustre tlaxcalteca, José Miguel Guridi y Alcocer, quien jugaría un papel político importante en la lucha por la independencia de México, y asistió como delegado a las Cortes de Cádiz. Las ideas de Guridi y Alcocer se hicieron sentir al asentarse en la *Constitución de Cádiz* la elección de ayuntamientos constitucionales. Raymond Buve afirma que esta reforma implicó para Tlaxcala la muerte del *Cabildo de Naturales*, porque éste debía ser “sustituido por ayuntamientos elegidos... en todos los pueblos importantes” (2010:29). Con la abolición de la *Constitución de Cádiz* en 1814, hubo alternancia y tensiones entre el Cabildo tradicional indígena y los nuevos ayuntamientos constitucionales, compuestos por mestizos y por indígenas de algunos pueblos (Robins, 1996). Después del logro de la Independencia, Tlaxcala pasaría por un largo periodo de reorganización que tuvo consecuencias en la formación de los ayuntamientos.

## **1.2 Tlaxcala: de Territorio a Estado**

El gobierno de Tlaxcala no consiguió estabilidad legislativa en tema de organización municipal sino hasta el momento en que la República liberal encabezada por Ignacio Comonfort lo reconoció en 1856 como estado soberano lo cual un año después se reafirmó en la Constitución Política de la República Mexicana (Buve, 2010: 56). Es a partir de este momento que se puede dar seguimiento a la compleja legislación que regía la gestión educativa y la distribución de funciones y atribuciones entre las autoridades municipales, distritales y estatales.

La lucha por convertirse en estado fue larga. A partir de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1824, Tlaxcala había sido declarada sucesivamente

Territorio y Distrito del Departamento de México. Sufrió un largo proceso de defensa por parte de los políticos liberales para evitar ser anexada al estado de Puebla y para erigirse como estado soberano. En 1849, el presidente de México José Joaquín Herrera ratificó a Tlaxcala como Territorio, y lo instaló a cargo de una Diputación<sup>10</sup> y de un Jefe Político (Cruz, 2010: 22). Se quedó que la máxima autoridad del Territorio sería la Diputación. A principios de ese mismo año, trece ayuntamientos y diez y siete pueblos de Tlaxcala enviaron varios oficios al Jefe Político, en los cuales mostraban su rotunda negativa de anexarse a Puebla, ya que los poblanos insistían en agrandar los límites de su estado<sup>11</sup>.

Los beneficios de este reconocimiento legal a Tlaxcala fueron considerables. El más importante fue que siendo *territorio* podía acceder a la condición de estado, y el interés de los políticos tlaxcaltecas de poder formar parte de un sistema federal y de estados libres y soberanos se fortaleció (Rendón, 2005: 68-72). Otra ventaja fue que Tlaxcala podía expedir estatutos con el fin de conducir su gobierno interior; esto es, tenía derecho a organizar la hacienda, la policía, los caminos y la enseñanza pública dentro de su territorio (Cruz, 2010: 22). Sin embargo, la libertad política y administrativa tlaxcalteca fue frenada por el gobierno general. Los estatutos que emitiera la diputación territorial de Tlaxcala se sujetaron a la aprobación del Congreso general “si eran del orden legislativo” y a la del ejecutivo “sí eran del orden administrativo”. En cierta medida, también el presidente de la República podía cancelar los estatutos y “revocar las providencias de los Jefes Políticos” (Cruz, 2010: 24).

El 12 de octubre de 1849, el Jefe Político José Ignacio de Ormaechea y Ernáiz expidió el *Estatuto Orgánico del Territorio de Tlaxcala*. No obstante, el presidente Mariano Arista tardó casi dos años en aprobarlo, el 2 de abril de 1851. El contenido del estatuto muestra una etapa muy clara en la que el municipio no contaba con ninguna facultad y obligación en relación a la enseñanza pública, ni en el ámbito de la gestión ni en el ámbito financiero. Las municipalidades carecían de autoridad sobre sus bienes, sobre la aprobación, cuidado y administración de sus presupuestos y plan de arbitrios. Todo esto le correspondía a la Diputación. A decir, entre las “obligaciones” de la Diputación estaba la de fijar el presupuesto anual de la Hacienda del Territorio. Dentro de las “atribuciones” arreglaría “en todos sus ramos la hacienda territorial, y disponer sobre la adquisición, administración y enajenación de los bienes del territorio y de las municipalidades”, asimismo

---

<sup>10</sup> Las diputaciones estaban integradas por siete personas. Éstas representarían al territorio en el Congreso de la Unión. Además cada diputado tendría un suplente (Cruz, 2010:23 y 24)

<sup>11</sup> Estos oficios son presentados por la recopilación que hicieron García Verástegui y Pérez Salas (1990:246-291).

cuidaría de la enseñanza pública en todos sus ramos. (Cruz, 2010: 27, 28). Por su lado, en este periodo, el Jefe Político tuvo la atribución de ser jefe de hacienda y vigilar la recaudación y distribución de los caudales del territorio (Cruz, 2010: 32). El “cuidado” de la enseñanza pública en todos sus ramos fue claramente una obligación de la Diputación, mientras que su fomento, principalmente de las escuelas de primeras letras y las de artes y oficios era responsabilidad del Jefe Político (Cruz, 2010: 28,31).

El primero de marzo de 1854, cinco años después de que a Tlaxcala se le concediera la categoría de Territorio, se proclamó el *Plan de Ayutla* con el fin de destituir a Antonio López Santa Anna y restablecer un gobierno republicano. En 1855 varios “líderes políticos” de las “tres cabeceras más importantes del centro” de Tlaxcala se adhirieron al *Plan de Ayutla*: Manuel Saldaña de Santa Ana Chiautempan, hacendado, ex-jefe político, comerciante, juez de Distrito y varias veces miembro del ayuntamiento y gobernador interino en 1858; Luis León de San Pablo Apetatitlán, “ex presidente municipal y jefe de la guardia nacional de Tlaxcala”; y Antonio Rojas y Miguel Lira y Ortega (ambos de la Ciudad de Tlaxcala). Lira y Ortega había sido “varias veces secretario del Jefe Político”, y fue descendiente “mestizo” de las familias nobles del Cabildo de Naturales (Buve, 2010: 47). Como líderes del *Plan de Ayutla* en el Estado, reinstalaron a los ayuntamientos que había suprimido Santa Anna y nombraron a un nuevo Jefe Político liberal, Guillermo del Valle (Buve, 2010: 47).

En agosto de 1855 Santa Anna renunció a su cargo de presidente de la República y ocuparon provisionalmente la presidencia primero Juan Álvarez y después Ignacio Comonfort. En ese mismo año, bajo el cobijo del Plan de Ayutla, Guillermo del Valle como Jefe Político de Tlaxcala decretó un *Estatuto Orgánico* para organizar el territorio tlaxcalteca (Rendón, 2005:71). Este documento resultó ser fundamental, ya que pronosticaba el ascenso del territorio de Tlaxcala al nivel de estado y del Jefe Político a gobernador. Respecto a la “instrucción pública” solo dice que quedaba a cargo del gobernador (Cruz, 2010: 40).

Hubo un largo periodo de negociación y conflicto político, pues el estado de Puebla reclamaba para sí el territorio tlaxcalteca, y los distritos más conservadores del Territorio, como Huamantla y Tlaxco, donde predominaban los intereses de los hacendados, insistían en anexarse al estado de Puebla. No obstante, el 9 de diciembre de 1856 el Congreso Nacional Constituyente, durante la presidencia de Ignacio Comonfort, declaró a Tlaxcala

como estado de la federación.<sup>12</sup> Bajo esta condición en febrero de 1857 se convocó a elecciones para establecer los poderes del estado. Finalmente en abril de ese año quedó instalado el Congreso. No es de extrañar que la legislatura estuviera representada por varios hombres que apoyaron el *Plan de Ayutla*, entre ellos José Manuel Saldaña y Luis y Francisco León Armas del municipio de Apetatitlán (García y Pérez, 1990: 374). Además de José María Ávalos, José Mariano Sánchez y Miguel de Sesma (García, s.f:443). Instalado el Congreso Constituyente Estatal, el 1 de junio de 1857 la legislatura nombró a Guillermo del Valle gobernador constitucional. Del Valle llegó al poder sin elecciones gracias al apoyo de un grupo de políticos liberales que representaron la legislatura.

A partir de 1857 para Tlaxcala como para el país comenzó una nueva etapa “de cambios profundos” llamada por Raymond Buve como la “Revolución radical liberal” centrada en los “intentos de deshacer la sociedad corporativa, separar Estado e Iglesia, inculcar la ciudadanía y forjar la patria” (2015:40,41). En Tlaxcala esta Revolución se reconoce en la legislación aprobadas entre 1857 y 1892.

### **1.3. El impulso liberal a la municipalización**

“Libre y soberano en todo lo que corresponde a su administración y gobierno interior” son las primeras líneas de la *Constitución Política de Tlaxcala de 1857*. Esta ley marcó el inicio de la soberanía tlaxcalteca para gobernar bajo sus intereses y necesidades. La forma de gobierno se dividió en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. La regencia del estado se depositó primero, en el gobernador, después en el Congreso y finalmente los tribunales superiores, los juzgados y los alcaldes. De los tres poderes al ejecutivo se le otorgaron las facultades y obligaciones de cuidar la recaudación y distribución de los fondos públicos con arreglo a las leyes (Cruz, 2010:55). A los ayuntamientos se les dejó acordar los arbitrios y fondos necesarios, al mismo tiempo cobrarían los impuestos municipales” que acuerde e invertirlos en el objeto a que estén destinados. Por si fuera poco se les permitió administrar los bienes municipales. En cuanto al gobierno, administración y división territorial Tlaxcala quedó dividida en subprefecturas, prefecturas y municipalidades. Los prefectos ejercerían su autoridad en las prefecturas y los ayuntamientos en los municipios. La Constitución reconoce que la política es un asunto de cada municipio y que los ayuntamientos tendrían

---

<sup>12</sup> La Constitución Federal de Los Estados Unidos Mexicanos, 1857 (artículos 43, 48 y 49) declara a Tlaxcala como estado Libre y soberano de la federación. *División Territorial del Estado de Tlaxcala de 1810 a 1995*, México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1997, p. 34

que ser elegidos por sus habitantes.<sup>13</sup> Esto significaba un avance en la política interna de los pueblos y barrios, ya que la elección de las autoridades locales pasó a depender de la voluntad de pueblo.<sup>14</sup> La soberanía tlaxcalteca también abrió el camino para que el congreso y el gobernador quedaran en libertad de reglamentar las escuelas.

La *Constitución* estatal fue impulsada por los liberales. En ella se reflejaba la larga lucha de los pueblos de Tlaxcala por lograr la independencia social, política y económica. El destacado político liberal y abogado, Miguel Lira Ortega afirmaba que la libertad “es el don más precioso, el derecho más sagrado que el hombre tiene”.<sup>15</sup> Lira y Ortega representaba a la población acomodada del centro del estado, especialmente de la capital de Tlaxcala y de pueblos como Santa Ana Chiautempan y San Pablo Apetatitlán; este grupo de personas había heredado cierta conciencia de ser “tlaxcalteca”, y se alineaba con la población de los antiguos pueblos de indios de la zona central del estado, la más poblada. Por su parte los conservadores (entre ellos los de las regiones orientales de Huamantla y Tlaxco) habían rechazado la constitución por ser un obstáculo para que Tlaxcala finalmente se anexara a Puebla. Estos conservadores eran parte de una élite, en general dueños de haciendas, que tenían sus intereses económicos y relaciones familiares en Puebla: “Estaban en contra de la “maldita soberanía estatal” (Buve, 2010: 9 y 10, 55-81).

La facción liberal logró consolidar la soberanía de Tlaxcala como estado de la República. Logró pasar la legislación liberal mediante la *Constitución Local* en concordancia con la promulgación de la *Constitución Política de la República Mexicana* de 1857. El nuevo pensamiento incorporado a la *Constitución Federal* fue basado en el concepto de la libertad del hombre. La Sección I, que habla de los derechos del hombre, dice que el hombre es libre para ejercer cualquier profesión, industria o trabajo<sup>16</sup>. La “ley no puede autorizar la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación”<sup>17</sup>. La “manifestación de las ideas” así como la “libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia... ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa

---

<sup>13</sup> Art. 58, “Constitución Política del Estado de Tlaxcala” en *Historia de la erección del estado de Tlaxcala*, s/f, Miguel Lira y Ortega Prologo de Ezequiel M. Gracia, México, Sociedad de Geografía, Historia, Estadística y Literatura de Tlaxcala, 1965.

<sup>14</sup> Art. 17, *Reglamento provisional para el gobierno interior de los Distritos del estado*, 1867.

<sup>15</sup> Miguel Lira y Ortega, *Historia de la ...*, op.cit. p. 20

<sup>16</sup> Art. 4. *Constitución Política de la República Mexicana*

<sup>17</sup> Art. 5. *Constitución Política de la República Mexicana*.

censura”. Sin embargo, la libertad de imprenta sí tuvo sus límites, ya que se pedía “respeto á la vida privada, á la moral y á la paz pública”.<sup>18</sup>

Respecto a la Iglesia Católica, esta *Constitución Federal* limitó su poder económico y estableció la libertad de culto. La constitución federal de 1857, en el artículo 27, prohibía que las corporaciones civiles y eclesiásticas compraran y administraran “por sí” bienes raíces. Tal medida se realizó debido a que durante la colonia el clero adquirió varios bienes y tierras que solo ellos podían explotar para su beneficio económico.

En el mismo sentido, la Constitución de Tlaxcala recuperó y amplió la idea de libertad. En el título II “De los habitantes del Estado y de los ciudadanos tlaxcaltecas”, el artículo 7 declara que “los derechos de los habitantes del estado son los de libertad, igualdad, propiedad, seguridad y el de publicar libremente sus ideas por medio de la prensa sin necesidad de previa censura, pero con arreglo a las leyes”<sup>19</sup>.

El grupo de los liberales temía que estos preceptos se perdieran con el ascenso de los conservadores, además de que estos últimos pugnaban por un gobierno monárquico y no republicano.

En diciembre de 1857 Guillermo del Valle se adhirió al Plan de Tacubaya, junto con Ignacio Comonfort y Félix Zuloaga. Sin embargo, en enero de 1858 cuando Comonfort decidió retirarse del Plan de Tacubaya, Miguel Lira y Ortega, el congreso estatal y varios ayuntamientos del centro de Tlaxcala desconocieron al entonces presidente interino Félix Zuloaga (Buve, 2010: 58). El gobernador decidió retirarse de su cargo, por lo cual el congreso del estado nombró a José Manuel Saldaña gobernador interino. Debo recalcar que Saldaña era de Santa Ana Chiautempan, uno de los municipios más importantes a nivel político, religioso y económico de Tlaxcala.

A pesar de que el grupo liberal tlaxcalteca había consolidado su triunfo con la promulgación de la Constitución de su estado, en Tlaxcala como en el resto del país las luchas entre liberales y conservadores, y el periodo del Imperio de Maximiliano, entre 1857 y 1867, pusieron en jaque a la legislación liberal aprobada en 1857. El periodo conocido como la guerra de Reforma (1857-1860) en Tlaxcala se tradujo en pleitos interminables

---

<sup>18</sup> Art. 6 y 7, Constitución *Política de la República Mexicana*.

<sup>19</sup> *Constitución Política del Estado de Tlaxcala, 1857*, (García y Pérez, 1990: 379).

entre los que apoyaban al gobierno liberal de Benito Juárez y aquellos que simpatizaban con el gobierno conservador de Félix Zuloaga.

La situación bélica de Tlaxcala y del resto del país de 1857 a 1867 frenó los cambios legislativos que el grupo de los liberales intentó hacer para reestructurar al nuevo estado. Únicamente se avanzó en la promulgación de la Constitución local. Para mediados de 1867 con la caída de Maximiliano de Habsburgo, Miguel Lira y Ortega en calidad de gobernador sustituto comenzó a dar orden al estado, ya que a pesar de que la Constitución local de 1857 sentó las divisiones político administrativas, en opinión de Lira y Ortega no había “una ley especial a que tengan que sujetar sus actos los funcionarios subalternos del orden político administrativo”. Lira y Ortega trató de llenar este vacío en 1867 al decretar el *Reglamento provisional para el gobierno interior de los distritos del estado*<sup>20</sup>. El *Reglamento* se divide en cinco capítulos. Cada uno de ellos fue reservado para las cinco autoridades en las que se dividió el gobierno local: prefectos, subprefectos, presidentes de los ayuntamientos, los ayuntamientos y los agentes municipales.

Lo interesante de este *Reglamento* en tema financiero es que a los prefectos se les concedió mayores facultades y deberes que a los ayuntamientos. Si bien los ayuntamientos hacían los presupuestos de sus respectivos municipios, cobraban los “impuestos municipales, censos y demás fondos” que constituían su hacienda y administrar los bienes municipales<sup>21</sup>, los prefectos podían “de desaminar” [sic]<sup>22</sup> y “calificar” las cuentas y presupuestos de los fondos municipales, pasándolos al Gobierno para su aprobación”. A la vez harían que los ayuntamientos invirtieran los fondos conforme al presupuesto aprobado por el gobierno y que las cuentas de ellos se produjeran a su debido tiempo<sup>23</sup>. Lo que corresponde a la formación de los impuestos municipales en el *Reglamento* no es claro. Únicamente establece que los prefectos expeditarían el cobro de los impuestos establecidos, auxiliando a los agentes nombrados para este fin.<sup>24</sup>

Al prefecto también le toco “velar” sobre la “buena inversión” de los fondos del erario “dando cuenta al Gobierno de los abusos que se descubrieren” y cuidar que los recaudadores de esos impuestos “no cobren más de lo que deban” “pudiendo aprenderlos

---

<sup>20</sup> *Reglamento provisional para el gobierno provisional para el gobierno de los Distritos del estado.* , 1867

<sup>21</sup> Art. 20, *Reglamento provisional para el gobierno provisional para el gobierno de los Distritos del estado*

<sup>22</sup> Significa en la actualidad examinar y se escribe desaminar.

<sup>23</sup> Art. 6 y 7, fracción XI, *Reglamento provisional para el gobierno provisional para el gobierno de los Distritos del estado, 1867.*

<sup>24</sup> Art. 7, fracción XXIII, *Reglamento provisional para el gobierno provisional para el gobierno de los Distritos del estado, 1867.*

en el caso de cualquier abuso...y haciendo efectivo por la autoridad local, el cobro de la cuota legitima, para que no se perjudique al erario”.<sup>25</sup>

No se sabe cuánta vigencia tuvo el *Reglamento provisional* pues como veremos a continuación Miguel Lira y Ortega elaboró reformas en tema municipal, en el que se omite hablar del prefecto, aunque tampoco se niega la intervención del prefecto según las bases del *Reglamento*.

Después del Segundo Imperio, en 1868 se restauró la República con el regreso de Benito Juárez y el liberal Miguel Lira y Ortega fue electo gobernador. Ese año se sancionó una nueva *Constitución Política del estado de Tlaxcala* que derogaba la de 1857. Esta Constitución y las subsecuentes leyes pasaron por la aprobación del Congreso local y contaron con el voto de los viejos liberales, entre ellos el diputado Francisco León Armas y el diputado Melquiades Carbajal, ambos del municipio de San Pablo Apetatitlán, miembros de las familias locales nobles y terratenientes pero allegados las facciones liberales (Buve, 2010: 59). En esa época, Lira y Ortega insistió en la autonomía natural del municipio, el cual se fundó en la ley especial que regulara las funciones de los representantes del municipio: el ayuntamiento.

La nueva Constitución de Tlaxcala de 1868,<sup>26</sup> a diferencia de la anterior, reconocía que el ejercicio del poder del estado no solo le correspondía al ejecutivo, legislativo y judicial, sino también al gobierno municipal. Al colocar al municipio como el “cuarto poder del estado”, se esperaba que la Constitución reconociera que las facultades y obligaciones de los ayuntamientos fueran más amplias. Sin embargo, esta Constitución repitió a su predecesora al referirse al municipio, tal vez por esperar que se hiciera una ley especial para que el municipio ejerciera el poder que le concedió el gobierno de Lira y Ortega. En efecto, bajo Lira y Ortega se expidió el 7 de julio de 1869 por el Poder Ejecutivo y Legislativo la *Ley Orgánica del Poder Municipal*.

En esta Ley, el artículo 1º explicita que “todos los Ayuntamientos, tomados colectivamente, formaron el cuarto poder mencionado en el título XI de la *Constitución Política del Estado*”.<sup>27</sup> A raíz de esta ley, las autoridades estatales ampliaron las facultades y obligaciones de los ayuntamientos: controlarían el cobro de los impuestos generados en

---

<sup>25</sup> Art. 7 fracción XXIII y XIV, *Reglamento provisional para el gobierno provisional para el gobierno de los Distritos del estado, 1867*

<sup>26</sup> *Constitución Política del Estado de Tlaxcala, 1868.*

<sup>27</sup> Art. 1º de la *Ley orgánica del poder municipal, 1869*, Miguel Lira y Ortega, gobernador, AHET, Folletería, c.15, núm. 3

los pueblos y barrios de su jurisdicción, tendrían una Tesorería municipal, harían cada año el presupuesto de sus gastos mensuales, así como un *Plan de arbitrios*. También nombrarían al tesorero y a los Agentes municipales.<sup>28</sup>

Otro cambio que hizo Lira y Ortega en la Constitución de Tlaxcala de 1868 fue la separación del estado y la iglesia y la libertad de culto. En el artículo 2 de esta ley se lee que “entre los negocios del Estado y los eclesiásticos habrá perfecta independencia y el Gobierno protege con su autoridad todo culto religioso”.<sup>29</sup>

En el transcurso del primer periodo de gobierno Miguel Lira y Ortega (1867-1872) se suscitaron luchas entre los aliados de Benito Juárez y Porfirio Díaz. Lira y Ortega, leal a Juárez, transformó las bases legislativas de Tlaxcala gracias a las reformas políticas y educativas que elaboró en un periodo muy corto de tres años (1867-1869), en la que se incluye una actualización en la vida municipal. Para 1871 la tensión entre Díaz y Juárez se agudizó. En Tlaxcala la “rebelión porfirista” se extendió en los municipios que antes eran conservadores: Huamantla y Tlaxco (Buve, 2010:84). Lira y Ortega, sin concluir su periodo de gobierno, y a raíz de la posición juarista tuvo que salir de Tlaxcala para refugiarse en la vecina Puebla. Tras el destierro de Lira y Ortega y la muerte de Juárez, en 1872 el hacendado Melquiades Carvajal llegó a la gubernatura gracias al apoyo de Sebastián Lerdo de Tejada (Buve, 2010:85) y al parecer con la ayuda de los hacendados del estado. Melquiades Carvajal era de San Pablo Apetatitlán, cuna de varios políticos liberales y uno de los municipios más poderosos. Para esta época Apetatitlán ya era un municipio con una población considerable de españoles, y en menor grado de indígenas (López, 2004:68-70).

A Melquiades Carvajal le tocó vivir el proceso en el que Porfirio Díaz comenzó a perfilarse como presidente de la República. El hecho más sobresaliente fue la declaración del *Plan de Tuxtepec* lanzado por Porfirio Díaz el 10 de enero de 1876. Porfirio Díaz consideró que Sebastián Lerdo de Tejada tenía que dejar la presidencia, entre otras cosas porque consideraba que el sufragio político se había convertido en una farsa, que permitía al presidente colocar en los puestos públicos a sus amigos. Decía: el “poder municipal ha desaparecido completamente, pues los ayuntamientos son simples dependientes del

---

<sup>28</sup> Capítulo II de la *Ley orgánica del poder municipal...* Cabe mencionar que esta ley retoma del *Reglamento provisional para el gobierno interior de los Distritos del estado de 1867* de los artículos 20 y 24 algunas de estas facultades y obligaciones.

<sup>29</sup> *Constitución Política del Estado de Tlaxcala, 1868*

Gobierno, para hacer las elecciones”; porque la instrucción pública se encuentra abandonada” y porque “los fondos de ésta paran en manos de los favoritos del presidente”.

De esta manera el artículo 2 del *Plan de Tuxtepec* declara la no-reelección de presidentes y gobernadores, y el artículo 3 desconoce a Sebastián Lerdo de Tejada como presidente de la república y a todos los funcionarios y los nombrados en las elecciones más recientes. En el artículo 7 se pide que el nuevo Congreso Constitucional reformará la constitución respecto de la no-reelección y garantizará la independencia de los municipios. Finalmente en el artículo 10 del Plan de Tuxtepec se reconocería como general en jefe del ejército regenerador, al C. general Porfirio Díaz.<sup>30</sup>

Tras la salida de Lerdo de Tejada en noviembre de 1876, el lerdista Melquiades Carvajal tuvo que dejar su cargo de gobernador al hacendado Antonio Rodríguez Bocado. Poco tiempo después éste murió y lo sustituyó el poblano Vicente Márquez Galindo. Por su parte Porfirio Díaz ocupó el poder Ejecutivo del país. Un año después Miguel Lira y Ortega encabezó el gobierno de Tlaxcala a través de la elección del pueblo y con el apoyo de Díaz (Rendón, 1993:45). En el segundo periodo, Lira y Ortega no hizo cambios en la legislación aprobadas y hechas por él en su primer periodo de gobierno (1867-1872). Oficialmente Lira y Ortega inició el periodo porfirista en Tlaxcala, aunque en realidad la política del régimen se instaló bajo sus sucesores, Mariano Grajales y Próspero Cahuantzi.

No es de extrañar que el siguiente periodo para la organización política del estado fuera la gubernatura de Mariano Grajales (enero de 1881 a julio de 1884), un hacendado conservador de Tlaxco que tendía a centralizar el poder del gobierno estatal. Grajales fue el segundo gobernador que tuvo su origen en los municipios más conservadores de Tlaxcala. Con seguridad contó con el apoyo de los hacendados para llegar a la gubernatura, además es posible que los terratenientes de Huamantla y Tlaxco continuaran apoyando a Porfirio Díaz.

Durante la regencia de Grajales no se hicieron grandes cambios en la legislación política. Se puede sostener que la nueva ley bautizada como *Ley orgánica del cuarto poder de 1881* no se extendió más allá de lo que propuso Lira y Ortega. Parece ser más una reedición que una reforma a la *Ley orgánica del poder municipal de 1869*. Posiblemente, esa reedición se debió más a un interés político y de legitimación del gobierno de Grajales,

---

<sup>30</sup> Plan de Tuxtepec (1876) <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1876/01/10-enero-1876-Plan-de-Tuxtepec.pdf> ( consultado el 4 agosto, 2016)

que a una reestructuración en la forma de gobierno del municipio. Aunque es significativo que Grajales reconoció la importancia del municipio al recuperar la legislación de Lira y Ortega, además de agregar al nombre de la ley “cuarto poder”.

#### **1.4. El Prosperato: reorganización del gobierno municipal**

El periodo de gobierno de Próspero Cahuantzi (1885-1911) es de suma importancia para entender los cambios en los procesos políticos que llevaron a la centralización del poder, primero en los estados y después en el país. Como una especie de rompecabezas, las piezas sueltas, los gobiernos estatales, fortalecieron a toda una figura que llevó a la sociedad al borde de la crisis y los alertó a la revolución: Porfirio Díaz.

En 1885 se eligió gobernador a Próspero Cahuantzi, general distinguido originario de Tlaxcala quien tenía una larga trayectoria como militar. En diferentes momentos luchó a favor de Comonfort, Juárez y Díaz. Por ejemplo, con el *Plan de la Noria* (1871) prefirió adherirse a Juárez; bajo la presidencia de Lerdo de Tejada fue regidor del ayuntamiento de Tlaxcala y en 1876 se inclinó por el *Plan de Tuxtepec* (Buve, 2010:87, 88). En 1877 intentó ocupar el Ejecutivo del estado; sin embargo, Díaz apoyó a Lira y Ortega, dejando a Cahuantzi una diputación en el Congreso local. Cahuantzi esperó ocho años para llegar al poder en enero de 1885. Desde esta fecha y sin interrupciones gobernó hasta 1911.

Próspero Cahuantzi cooperaría con Díaz para intentar monopolizar el orden económico, político y educativo. Cahuantzi gobernó veintiséis años el estado gracias al apoyo de Díaz, de los hacendados del estado, y de los prefectos políticos. Además contaba con el respaldo de los grupos más poderosos de los pueblos, especialmente con los “vecinos principales”, la gran mayoría de los cuales eran miembros de los ayuntamientos (Solares, 2009: 76, 77). Por ello es importante dar un repaso las medidas legislativas que impulsó Cahuantzi para centralizar la administración del estado, específicamente las leyes que refieren al orden político y económico.

A diferencia de los gobernadores que le precedieron, Cahuantzi tuvo un origen modesto. Nació en 1834 en el pueblo de Santa María Ixtulco, municipio de Tlaxcala. Probablemente perteneció a alguna familia indígena o mestiza. Rendón sugiere que Cahuantzi no tenía vínculos con familias nobles, ni indígenas ni mestizas, pues las tierras que poseía las había adquirido y no heredado (Rendón, 1993:41,42) Fue un hombre “campesino indígena” que supo trabajar la tierra, además de manejar bien las armas. Conocía bien los pueblos del estado, sobre todo los pueblos indígenas. Al igual que Lira y

Ortega hablaba el español y náhuatl. Los estudios que cursó en la primaria del municipio de Chiautempan le bastaron para poder acceder a la gubernatura, ya que los conocimientos que adquirió posteriormente los hizo por su cuenta. Buve reconoce que fue un autodidacta (2010:87).

Se convirtió en hombre de toda confianza de Porfirio Díaz, y duró como gobernador 26 años, hasta ser derrocado por el movimiento revolucionario. A su largo periodo en el poder el historiador Raymond Buve lo nombró como “El Prosperato” (Rendón, 1993:47). Cahuantzi al igual que Lira y Ortega perteneció al grupo de los liberales que lucharon por que el país se gobernara por una república federal, compuesta por estados libres y soberanos. Después de varios años de guerra, tanto los políticos como la sociedad anhelaban mantener el país en calma y en equilibrio para impulsar a México hacia el progreso y la modernidad.

En Tlaxcala Cahuantzi hizo lo suyo. Como gobernador durante los primeros cinco años se dedicó a administrar el estado con la legislación políticas que había decretado Miguel Lira y Ortega. Fue a partir de 1891 que Cahuantzi encaminó las primeras reformas a las leyes.

En noviembre de 1891, el gobierno de Cahuantzi reformó la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*<sup>31</sup> y un año más tarde sancionó la *Ley Reglamentaria del artículo 64 de la Constitución Política del estado, para la administración y régimen interior de los Distritos*<sup>32</sup>. En tema de religión, esta *Constitución Política del Estado* fue más radical que la que expidió Lira y Ortega. El artículo 2 quedó reformado así: “entre los negocios del Estado y los eclesiásticos habrá perfecta independencia, y el Gobierno protege con su autoridad todo culto público”.

En cuanto a la injerencia del estado en los municipios, Cahuantzi reservó al Congreso y al Ejecutivo el poder de intervenir en la vida municipal. El artículo 45, fracción XXVIII quedó en que el Congreso resolvería la validez y nulidad las elecciones de los ayuntamientos. Por otro lado, el Ejecutivo podía suspender y sustituir a los ayuntamientos,

---

<sup>31</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*, Órgano Oficial del Gobierno, noviembre y diciembre de 1891, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala,

<sup>32</sup> *Ley Reglamentaria del artículo 64 de la Constitución Política del estado, para la administración y régimen interior de los Distritos*, AHET, Folletería, c. 18, núm. 526.

en caso de que éstos no cumplieran con sus deberes.<sup>33</sup> El poder municipal también se reformó. El artículo 76 expresaba lo siguiente:

Se depositará el ejercicio del poder municipal en los Ayuntamientos computados colectivamente, los cuales serán electos popularmente por sus respectivos municipios, y se compondrán de igual número de concejales en todos los ayuntamientos renovándose cada dos años...sin que por eso se entienda que queda prohibida la reelección, y se elegirá por cada propietario un suplente. Una ley determinará la organización de estos Cuerpos.

La organización y funcionamiento de los ayuntamientos quedó a merced de esta *Constitución*, así como de la *Ley municipal* que había decretado Lira y Ortega en 1868, aunque Cahuantzi no realizó ninguna reforma específicamente en tema municipal. Lo más interesante de la nueva legislación es que entre los deberes y atribuciones de los ayuntamientos estaba la de aprobar las adiciones y reformas de la Constitución estatal.<sup>34</sup> El periódico oficial publicó en diciembre de 1891 que el Congreso constitucional decretó, “previa la aprobación de la mayoría de los Patrióticos Ayuntamientos”, la *Constitución Política*, cuyo proyecto fue aprobado en 14 de julio de 1891.

En general, Cahuantzi intervenía cada vez más en los municipios. Raymond Buve afirma que el gobierno porfirista Cahuantzi “limitó severamente” la autonomía del cuarto poder (Buve 2014:63 y Rockwell, 2007:64). Con frecuencia notable, los ayuntamientos eran impuestos o las elecciones eran anuladas (Solares, 2009). Los prefectos políticos también jugaron un papel muy importante en el control de los ayuntamientos. En el último cuarto del siglo XIX habían obtenido el control político y económico de los municipios, y en general sobre la vida municipal (Solares, 2009: 68 , (Vilchis, 2012:87-93 y Falcón, 2015)<sup>35</sup>.

Los prefectos eran colocados en cada uno de los distritos por el gobernador,<sup>36</sup> por lo que Cahuantzi los llegó a conocer muy bien (Solares, 2009). Los prefectos manejaban las finanzas de los municipios<sup>37</sup>. La *Ley Reglamentaria del artículo 64 de la Constitución*

---

<sup>33</sup> Art. 58, fracciones XXVII y XXVIII, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*, 1891

<sup>34</sup> Art. 97, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*, 1891.

<sup>35</sup> Roma Falcón y Estefany Vilchis realiza un estudio muy detallado de los jefes políticos o prefectos en el Estado de México.

<sup>36</sup> Art 1, *Ley Reglamentaria del artículo 64 de la Constitución Política del estado, para la administración y régimen interior de los Distritos*, 1892

<sup>37</sup> Art. 5, *Ley Reglamentaria del artículo 64 de la Constitución Política del estado, para la administración y régimen interior de los Distritos*, 1892

*Política del estado* tuvo mucho cuidado en fijar las estructuras económicas que soportaron el dominio de los prefectos sobre los fondos municipales. Esta legislación fue la base para el largo proceso de centralización del sistema educativo.

Es importante resaltar que la legislación política y educativa que Cahuantzi emitió durante su administración específicamente entre 1891 y 1898, sobrevivieron a la Revolución Mexicana.

## **1.5. Conclusiones**

Los contenidos de las leyes son el reflejo de lo que pensaban y cómo aprehendían la realidad aquellos que las impulsaron o las redactaron. El grupo de los liberales que promovieron las leyes (estoy hablando específicamente de los políticos que conformaron el Congreso de Tlaxcala, que en adelante llamaré legisladores) intentaron, entre otras cosas, dar orden territorial y política a Tlaxcala, además sentaron las bases de las facultades, obligaciones y atribuciones de los poderes del estado y cómo éstos debían de ejercer su autoridad. Sin embargo, lo hicieron desde la posición social y política que los caracterizó. Todos los gobernadores y políticos liberales que pertenecieron a la “Revolución radical liberal”, provenían de las familias más importantes de Tlaxcala y de los municipios con una jerarquía económica y política elevada.

En general considero que la legislación de 1857 a 1898 tuvo tres etapas relevantes para el municipio, sobretodo en tema financiero. Estas etapas estuvieron marcadas por el principio de la “libertad del hombre” tanto en la forma de pensar como en la de actuar, entre estas la libertad de culto y la libertad de elegir a sus autoridades municipales por medio del voto, sin intervención del gobernador ni del Congreso. En la primera fase legislativa intentó dar un impulso al municipio. La segunda frenó la actividad legislativa y los municipios seguían rigiéndose por las normas establecidas por Lira y Ortega. El tercero se concentró en reformar las leyes políticas para incrementar la intervención de los prefectos en las finanzas municipales.

La etapa uno se caracteriza por la generación de los políticos que pertenecieron a los Congresos entre 1857 y 1872, años que coinciden con las administraciones de Miguel Lira y Ortega; al igual que éste, eran de los municipios del centro de Tlaxcala, principalmente de San Pablo Apetatitlán, por ejemplo Luis León era comerciante de San Pablo Apetatitlán y diputado en el Congreso de 1857. La historia de este municipio es

particularmente interesante pues su ubicación geográfica lo convirtió en un lugar en el que se desarrolló el comercio.

Sobre el poder que estos políticos le confirieron al municipio puede medirse por la libertad y autonomía que los ayuntamientos tuvieron en el manejo de los fondos municipales. La historia legislativa en este sentido no es muy alentadora. Es verdad que las leyes de 1857 a 1872 establecieron que los ayuntamientos acordaran, cobraran e invirtieran los fondos municipales. No obstante, el prefecto siempre fue la sombra del municipio. Incluso Lira y Ortega dejó abierta la posibilidad de que el *Reglamento provisional* expedido por él tuviera vigencia y en consecuencia el prefecto pudo menguar la autonomía financiera de los ayuntamientos.

Después del gobierno de Lira y Ortega vino un periodo (1872-1881) de inactividad legislativa, posiblemente porque el Congreso local disminuyó sus sesiones por las constantes guerras. En estos años el estado tampoco tuvo estabilidad en el poder ejecutivo. Melquiades Carvajal, Antonio Rodríguez Bocardo y Vicente Márquez, el primero de San Pablo Apetatitlán, el segundo de Huamantla y el tercero de Puebla llegaron al poder en este lapso de tiempo; los dos primeros eran hacendados. Además Márquez provenía de un municipio conservador. Mariano Grajales gobernador electo en 1881, era de Tlaxco, también municipio conservado, pero dejó la legislación municipal, tal y como la estableció Lira y Ortega. Es en este periodo que los hacendados reafirmaron su poder, particularmente a través de los prefectos políticos, para intervenir en asuntos del gobierno.

En el tercer periodo el poder ejecutivo lo ocupó Próspero Cahuantzi, quien puso en jaque los principios municipales ganados por Lira y Ortega. Una de las cosas más fuertes que impulsó fue que el Congreso validaría las elecciones de los ayuntamientos, con ello el Ejecutivo pudo invalidar y cancelar las elecciones municipales, así como suplir o nombrar unos ayuntamientos por otros. En tema fiscal la *Ley Reglamentaria del artículo 64 de la Constitución Política del estado, para la administración y régimen interior de los distritos de 1891* recuperó gran parte de los preceptos que Lira y Ortega estableció en el *Reglamento provisional de 1867*. Sin embargo aseveró el poder de los prefectos al permitir que este interviniera y participar en las tesorerías municipales, con el objetivo de examinar las cuentas y los cortes de caja, así como nombrar al tesorero municipal, por mala administración.

En general considero que la legislación durante este periodo aceleró la intervención del prefecto en la vida financiera y política de los ayuntamientos, a pesar de que Lira y Ortega considero al municipio como el cuarto poder.

Para cerrar con este capítulo no quiero dejar pendiente la discusión acerca de la jerarquía política de los documentos oficiales aquí analizados. En la teoría las Constituciones tienen el rango más alto que el resto de otras leyes, Decretos, Reglamentos y Ordenanzas. La razón es que las Constituciones fundamentan el orden político, económico y cultural de la sociedad. El orden se refiere a los derechos y obligaciones y libertades de los ciudadanos, así como la delimitación y establecimiento de los poderes de las autoridades políticas que conforman el estado, entre las que presente está el Congreso, el Gobernador, los Prefectos, los Ayuntamientos y las Agencias Políticas.

Sin embargo, lo que encontré fue que cada uno de los documentos oficiales es el resultado de situaciones imprevistas y algunas más planeadas, pero que en el fondo cada una de ellas guardó una relación de importancia para el momento en que fueron hechas y también significativas para lo que fueron hechas. En este sentido el contexto histórico-político es el que marcó la relevancia de la sucesiva legislación.

Los ejemplos más claros de situaciones imprevistas son el Decreto número 5 de 1857 y el *Reglamento provisional para el gobierno de los distritos de 1868*. Ambos documentos, el primero pasó por la aprobación del Congreso y el segundo por decreto de Lira y Ortega se hicieron a la luz de los acontecimientos

## **Capítulo II: De la municipalización a la centralización del sistema escolar elemental en Tlaxcala**

En este capítulo, se intenta trazar de manera general la trayectoria de la creciente centralización de la instrucción pública en el estado de Tlaxcala. Una primera acción que antecedió incluso a la primera Constitución del propio estado de 1857, fue el *Decreto número 5*, bajo el primer gobernador de Tlaxcala, Guillermo Valle. Es importante recordar que antes de convertirse en entidad de la República en ese año, Tlaxcala tenía una larga historia relacionada con la instalación de “escuelas de primeras letras” y “escuelas amigas”, desde finales de la época colonial, aunque esa etapa no es objeto de esta tesis. En esa época anterior, las escuelas en general eran establecidas y controladas por los pueblos como sujetos de derecho, y con fondo perteneciente a las “cajas de comunidad”, aunque manejadas de manera creciente por las tesorerías oficiales. Se tiene poca información sobre la situación de las escuelas en el periodo en que Tlaxcala era sucesivamente Territorio y Distrito del Departamento de México. No obstante, la lectura de la legislación a partir del reconocimiento de Tlaxcala como estado soberano debe comprenderse como un sucesivo esfuerzo por regular y centralizar tanto la gestión como el financiamiento de escuelas que ya tenían un arraigo en las comunidades.

Este proceso duró medio siglo, e involucró, como veremos, la transferencia sucesiva de facultades y atribuciones crecientemente de los ayuntamientos, a las prefecturas, y al propio gobernador del estado. Quiero aclarar que las facultades y obligaciones giran en torno al grado de intervención que tuvieron estos actores en el espacio escolar, la relación con los maestros y su vínculo con nuevos organismos educativos como la Dirección General de Educación y la Escuela Normal, resaltando principalmente la creación del Consejo Superior de Instrucción Pública, y los Consejos correspondientes a nivel de los Distritos.

El presente capítulo está dividido por periodos de gobierno (Miguel Lira y Ortega, Mariano Grajales y Próspero Cahuantzi) porque los cambios políticos y educativos que presentan las leyes, decretos y reglamentos coinciden con las sucesivas administraciones. Los periodos de gobierno a su vez se dividen por temas, lo cuales son diferentes en uno y otro periodo, ya que el Congreso y los gobernadores les dieron prioridad a unos temas más que a otros. En este capítulo me comprometo a desarrollar únicamente temas que se refieren a la gestión y el funcionamiento de las escuelas. El tema de financiamiento lo desarrollaré en el capítulo III.

En este capítulo la pregunta principal será ¿qué papel jugó el Congreso y los gobernadores en la gestión y funcionamiento de las escuelas? y ¿qué otros actores harían o no posible la centralización del estado?

## 2.1 Antecedentes

En México, el reconocimiento del municipio (como territorio político y administrativo) y el ayuntamiento (autoridades políticas que representan al municipio) en la organización y funcionamiento de las escuelas tiene una historia muy larga. Por el estudio de Dorothy Tanck (2002: 261-266), se sabe que desde finales del siglo XVIII las autoridades del régimen borbónico de la Nueva España ordenaron que los ayuntamientos y “Repúblicas de Indios” fundaran y financiaran escuelas de primeras letras a cargo de las “cajas de comunidad”, principalmente para pagar el sueldo de los preceptores. Anna Staples, igual que Tanck, está de acuerdo en que la legislación colonial tardía designó a los ayuntamientos la promoción de la educación, principalmente la contratación y pago de los maestros (1999:47-61). En Tlaxcala no se sabe con exactitud en qué momento los pueblos trasladaron la administración de sus escuelas a los ayuntamientos. Todavía en 1773 los pueblos se hicieron cargo de las escuelas. De los ciento diez pueblos que había en 1773 la mayoría afirmaba que le pagaban a un maestro “de razón” por enseñar a leer y escribir. Las autoridades locales (principalmente los alcaldes, merinos y fiscales), los curas y los “naturales” afirmaban que “el común”, es decir el pueblo, pagaba al maestro, con dinero o en especie, pues afirmaban no contar con “cajas de comunidad”.<sup>38</sup> No obstante de que los “naturales” negaban no tener caja de comunidad, es casi seguro que la tenían y con ésta sostenían al maestro.

La *Constitución de Cádiz* había dado un lugar claro a los ayuntamientos en relación con las escuelas de primeras letras. El ayuntamiento tenía que cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se pagaran con los fondos del común.<sup>39</sup> No obstante, con la Independencia, y después de 1824 y, a raíz de las sucesivas constituciones centralistas y federalistas, hubo poca reglamentación en la entidad para definir los alcances de ayuntamientos y para precisar

---

<sup>38</sup> *Diligencias practicadas por el Señor Gobernador de la Ciudad de Tlaxcala. En virtud de un superior Despacho de el excelentísimo señor Virrey de esta Nueva España. Febrero 27 de 1773 años.* AHET, fondo colonia, siglo XVIII, c.217, exp. 8. Dependiendo del pueblo es como se pagaba al maestro, en reales/pesos o con una fanega de maíz. En estos años los pueblos “tenían” escuela porque tenían maestro. Aunque las autoridades ordenaban que se pagara con las “Cajas de Comunidad”, la mayoría de los pueblos de Tlaxcala negaban tener tales recursos.

<sup>39</sup> Constitución de Cádiz [http://www.constitucion1812.org/documentos/cons\\_1812.pdf](http://www.constitucion1812.org/documentos/cons_1812.pdf) (18 de febrero, 2016)

cómo se financiaban las escuelas. Es poco claro en esta etapa lo que habría ocurrido, pues la organización política fue sumamente inestable y la instrucción pública incierta. La enseñanza pública en todos sus ramos se confió a diferentes instancias, dependiendo de la organización política instalada por los sucesivos gobiernos. Durante el periodo de 1834 a 1845, la educación en Tlaxcala como Distrito del Departamento de México cabía dentro de la jurisdicción de la Compañía Lancasteriana (Rockwell, 2007:282). También hubo momentos bajo los regímenes de Antonio López de Santa Anna que eliminaron todo poder municipal o local en este rubro. Se puede suponer que los prefectos aparecieron en escena en la legislación tlaxcalteca durante el gobierno centralista de Santa Anna, pues durante su gobierno fueron prefectos quienes encabezaron el Distrito de Tlaxcala. Se tiene poca referencia de las atribuciones educativas de los ayuntamientos y de los prefectos durante ese periodo. Así, a pesar de los importantes antecedentes educativos que tenía la región tlaxcalteca, la legislación educativa de Tlaxcala se inicia propiamente con el regreso del federalismo, con su reconocimiento como Territorio, con Partidos gobernados también por prefectos, así como son su erección como estado soberano (Rendón, 2005, Buve 2010).

El antecedente más importante en la lenta pero inevitable centralización de la educación se dio durante el primer gobierno del Estado Libre y soberano. Miguel Lira y Ortega, primero como Secretario y luego gobernador interino, fue quien más influyó en cómo tenía que estructurarse el ramo educativo. Para ello, el gobierno eligió los actores que darían movilidad a las escuelas y de qué manera debían de relacionarse estos actores entre estos los ciudadanos, los prefectos y los ayuntamientos.

## **2.2. La primera regulación estatal de la gestión de las escuelas: El Decreto número 5 de 1857.**

A pesar que la *Constitución política de la República Mexicana de 1857* nació en un ambiente en el que menguaron los poderes políticos y económicos de la iglesia, en el caso de la enseñanza se omite hablar de religión. Esta *Constitución* solo se limitó en establecer que la enseñanza es libre<sup>40</sup>. En este tiempo, “ser libre” no se refería a la gratuidad, sino a “liberar” la profesión de maestro, de permitir que cualquiera pudiera ejercer la docencia; quitaba así el monopolio de la instrucción a la iglesia y a los gremios establecidos de preceptores o maestros de primeras letras (Meneses, 1983:106-108).

---

<sup>40</sup> Art. 3, *Constitución Política de la República Mexicana, 1857*.

Respecto a Tlaxcala entre las prioridades del primer gobierno constitucional del estado, encabezado por el gobernador electo Guillermo del Valle, se encontraba el dictamen de leyes y programas de instrucción pública. Detrás de la iniciativa se encontraban sin duda los liberales Miguel Lira y Ortega, secretario de gobierno, y los diputados José Manuel Saldaña y Francisco León Armas, quienes mandaron a imprimir, publicar y circular el *Decreto Número 5* en el que se registran las primeras bases de la educación. La redacción del *Decreto*, al carecer de una legislación local que lo respaldara, es de suponer que recurrió al artículo 3 de la *Constitución* federal.

Antes de iniciar con el análisis del *Decreto* quiero reiterar que éste se redactó en un contexto en el que los liberales y conservadores aún continuaban pelando el poder político en Tlaxcala. Es así como el *Decreto* no tuvo aceptación en todo Tlaxcala, sobre todo en los municipios más católicos, como Huamantla y Tlaxco, donde predominaban las grandes haciendas. A pesar de las desventajas sociales en las que nació el *Decreto* tuvo una vigencia de once años (1857-1868). Con un gobierno que enfrentó problemas internos, tanto políticos como sociales ¿qué papel dejó para sí dentro del funcionamiento de las escuelas?

Al respecto, en el artículo 1 del Decreto 5, se especificaba que la “instrucción primaria estaría bajo la protección del Congreso y del Gobierno, y sujeta a siete Juntas Directivas de Instrucción Primaria”. De qué o de quienes el gobierno estaría protegiendo a las escuelas o cómo llevaría a cabo el cuidado de las escuelas. La sorpresa es que el gobierno solo se reservó la designación de las materias de enseñanza “en que se han de ocupar los alumnos y los exámenes particulares y públicos” así como la reglamentación del examen de los preceptores que no tuvieran título para ejercer su profesión.<sup>41</sup>

Si al gobierno le correspondió parcialmente hacer funcionar a las escuelas y la organización de las mismas, a las Juntas Directivas se les dejó “promover, fomentar y dirigir empeñosamente a la instrucción”.<sup>42</sup> Lo mismo, aunque en menor grado, se les designó a los ayuntamientos.

El *Decreto número 5* señala en el artículo 6 que “habrá escuelas de primeras letras en todos los pueblos y fincas rústicas cuya población rebasará las veinte familias,

---

<sup>41</sup>Art. 20, *Decreto Número 5*

<sup>42</sup>Art. 4, *Decreto Número 5*

aumentándose las que fueren necesarias en los lugares cuya mayor población lo exija” a juicio de la junta directiva.<sup>43</sup> La frase de “todos los pueblos” suena muy democrático y justo, en el sentido que todos los niños del estado recibirían instrucción, sin importar la jerarquía política y económica de los pueblos. Esto se refuerza en el artículo 8 que dice que “habrá también amigas para la enseñanza de las niñas en todos los lugares donde sea posible su establecimiento”.

Por otro lado, el artículo 6 al referirse también a las escuelas de las fincas rústicas hace una distinción entre éstas y las escuelas de los pueblos. Sin embargo parece que el sostenimiento de ambas tuvo su origen en los mismos fondos.

El *Decreto número 5* pareciera que fue producto de un tradición educativa anterior, por que integró, ya no a los “naturales” o al “común”, sino a los ciudadanos en la vida escolar. Lo digo porque el gobierno (Congreso y gobernador) a pesar de que se reservó el derecho de proteger la instrucción primaria dejó a las Juntas Directivas, casi por completo, la instrucción primaria, es decir, a los ciudadanos<sup>44</sup>. En el capítulo III hablaré de las Juntas.

### **2.3 El desplazamiento temporal de los prefectos políticos durante el periodo de Lira y Ortega (1857-1872)**

En el *Decreto número 5* de 1857, el gobierno prefirió acudir a los municipios para crear entidades territoriales especiales para la educación, llamadas secciones, que valerse de la división político-administrativa de partidos y de su representante: el prefecto que prevalecían anteriormente.<sup>45</sup>

La razón por la que el gobernador y los diputados rechazaron a la figura del prefecto y a los partidos puede estar relacionada con el conflicto que hubo en esos años entre conservadores y liberales. Ambos bandos eran contrapuestos porque los primeros intentaban la anexión de Tlaxcala a Puebla y los segundos luchaban por la soberanía del estado. Algunos partidos se vieron confrontados, principalmente los del centro (liberales) y los de Huamantla y Tlaxco (conservadores) (Buve, 2010:55- prefectos 65).

---

<sup>43</sup> *Decreto Número 5*

<sup>44</sup> Art. 5, *Decreto Número 5*

<sup>45</sup> El Estatuto Orgánico Provisional del Territorio de Tlaxcala de 1855, divide el territorio el Partidos. El artículo 6: Nombrará magistrados de los tribunales superiores; prefectos en los partidos de Tlaxcala Huamantla y Tlaxco. *División Territorial del Estado de Tlaxcala de 1810 a 1995*, pp. 55.

Para evitar conflictos en el ramo educativo, el gobierno liberal probablemente optó por recurrir a las secciones e integrarlas con municipios con ideales afines.

Por otro lado, al gobierno parece que para reemprender un cambio en el campo educativo no quiso esperar a la promulgación de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala de septiembre de 1857, por lo menos no en este intento de dar forma a la educación, por que la decisión de no recurrir a los prefectos estaba tomada

En el título IX de la *Constitución Política del Estado de Tlaxcala* de 1857 que trata del gobierno y administración del Estado no hay un interés en que el prefecto cuide de la instrucción primaria. El artículo 57 se reserva al decir que “publicarán las leyes, decretos y órdenes que el ejecutivo les comunique”. Además de cuidar la tranquilidad pública “y de la seguridad de las personas y bienes”. Por último vigilaría el “cumplimiento y observancia de las leyes, y ejercerán las demás atribuciones que éstas les señalaren”. Por los atributos aquí descritos, el prefecto parecería cuidar más de la policía<sup>46</sup> que de las escuelas.

El primer periodo de reformas educativas que se ubicaron en el contexto de la erección de Tlaxcala como estado libre y soberano, se suspendió por la invasión francesa y el Segundo Imperio. Fue cuando se restauró la República y quedó electo como gobernador Miguel Lira y Ortega que se enfatizó el poder municipal (1867-1872), es decir, “lo que toca o pertenece al municipio”<sup>47</sup>. Al gobernador Miguel Lira y Ortega se le reconoce su interés por colocar al ayuntamiento como uno de los actores que más influyeron en el espacio escolar. Sin embargo, no se puede obviar que durante su gobierno Lira y Ortega también le dio poder a los prefectos de intervenir en las escuelas en las distintas leyes políticas y educativas.

El *Reglamento provisional para el gobierno interior de los distritos* de 1867 dispuso en la fracción XII, del artículo 6, la facultad de los prefectos de “proponer al gobierno cuantas medidas estimaren para el fomento de la instrucción” y la fracción XVI, del artículo 7, el “deber de proteger la instrucción pública en todos sus ramos, procurando

---

<sup>46</sup> “Policía”: el buen orden que se observa en las ciudades y en las repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno”. Diccionario de lengua castellana por la Real Academia de la Lengua Española. Madrid, Imprenta Nacional, 1852. La consulta se hizo en <http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtile?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0>. (29 noviembre de 2014).

<sup>47</sup> “Municipal”: Lo que le toca o pertenece al municipio; como ley MUNICIPAL, cargo MUNICIPAL, etc. Dícese ahora de los oficios y empleados de los ayuntamientos de los pueblos. Diccionario de la lengua castellana por la Real Academia Española, Madrid, Imprenta de Don Manuel Rivadeneyra, 1869. La consulta se hizo en <http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtile?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0>. (30 noviembre de 2014).

con especial esmero que haya escuelas gratuitas en todos los pueblos”. El contenido de la primera fracción puede leerse en otras partes del *Reglamento* con destino al presidente municipal. A éste le tocaba hacer exactamente lo mismo<sup>48</sup>, solamente que su propuesta era turnada al prefecto y, éste seguramente la hacía llegar al gobierno. En cambio la consigna de la segunda fracción es abrir la intervención del prefecto a toda la instrucción pública. Sin perder de vista que esta fracción impulsaba al prefecto a garantizar la gratuidad de las escuelas.

La *Constitución Política del Estado de Tlaxcala* de 1868,<sup>49</sup> continúa con el mismo discurso de su antecesora de 1857. Después de once años, aparentemente nada había cambiado para el prefecto, por lo menos en la Constitución. ¿Qué sucederá en la *Ley de Instrucción primaria de 1868*?

Aparentemente la intervención directa de los jefes o prefectos políticos, en el orden del espacio escolar y su funcionamiento no fue vital, ya que *Ley de Instrucción primaria de 1868* los cita sólo en dos artículos. El artículo 2 explicita solo su inspección en la instrucción primaria en los distritos<sup>50</sup>. En la fracción II del artículo 4, le asigna “el deber de vigilar a las Juntas Directivas, a los jueces menores en los pueblos y a protectores de la niñez para que cumplan con sus obligaciones. La fracción IV, la última de este artículo, termina con que el prefecto debe de asistir “personalmente” a los exámenes generales (cada seis meses) de los pueblos “para cerciorarse de los adelantos de la juventud”.

En las leyes políticas y educativas su papel en relación con la instrucción pública se define en estos términos. Para la *Constitución local* de 1857 y 1868 y la *Ley de Instrucción Primaria de 1868* la figura política del prefecto fue necesaria, mas no fue imprescindible. Parece indicar que los legisladores acudieron al prefecto solo para cubrir algunas funciones que eran necesarias en la vida escolar. En cambio en el *Reglamento provisional* le abre la posibilidad de involucrarse más de cerca en las escuelas, especialmente en garantizar la gratuidad.

---

<sup>48</sup> Art. 11, fracción VI, *Reglamento provisional para el gobierno interior de los Distritos del estado, 1867*

<sup>49</sup> Art. 55, *Constitución Política del Estado de Tlaxcala, 1868*.

La *Ley de instrucción de 1868* a la vez que desplazaron a los pueblos de la gestión de las escuelas y concentraron el poder escolar en las cabeceras municipales. La legislación otorgó una jerarquía educativa a los municipios, en relación con los prefectos políticos, jefes de los distritos o prefecturas y sub-prefecturas. Dicha situación era fomentada por Lira y Ortega al sugerir que el ayuntamiento representaba a los “intereses locales” de los pueblos sujetos (Lira y Ortega, s/f : 30). Así, aparentemente Lira y Ortega centralizaba la gestión en las cabeceras municipales, frente a la resistencia de una larga historia de contratación de maestros por las cajas de comunidad de cada “Pueblo de Indios”. La primera Constitución del estado amplió las facultades y atribuciones del ayuntamiento en la gestión escolar<sup>51</sup> y en sintonía con la época, promovía la educación como medio de formación de ciudadanos.

### **2.3.1 El papel del estado en el impulso de la obligatoriedad de la educación elemental**

Con la restauración de la República, la administración de Lira y Ortega se aseguró de que el movimiento educativo que promovería girara en el mismo sentido que las reformas políticas que instalaron el poder municipal. Es decir organización educativa tenían su equivalencia tanto en la legislación política como en las leyes de instrucción primaria.

En 1868 Miguel Lira y Ortega, ya en calidad de gobernador constitucional junto con el poder legislativo, impulsó un nuevo aparato educativo a través de la *Ley de Instrucción Primaria de 1868*. En ella, los “deberes” del gobernador sobre la instrucción primaria son muy pocos; en el artículo 3 simplemente se enlistan cuatro fracciones, las cuales por medio de los prefectos y de los ayuntamientos, vigilaba y cuidaba de las escuelas, de ahí no pasó su intervención.

En cambio el tema principal de la *Ley de Instrucción Primaria* fue la obligatoriedad de la educación, en la cual el gobierno o el gobernador no tuvieron injerencia, esto le correspondió a las Juntas Directivas, las cuales se verán en el capítulo IV. El artículo primero de la ley es muy claro: “la instrucción primaria en el estado es forzosa y todo ciudadano tiene la obligación de recibirla y proporcionarla a su familia”.<sup>52</sup> Los legisladores y el jefe del ejecutivo al plantear que la enseñanza de los niños fuera “forzosa”, implicaba hacer asistir todos los niños a las escuelas, que llevaría al estado a preparar un

---

<sup>51</sup> Esto lo explicaré más adelante en la parte de los ayuntamientos.

<sup>52</sup> Art. 1 *Ley de Instrucción Primaria de 1868*.

estructura escolar que satisficiera todas las exigencias materiales y de organización que requieren las escuelas, incluyendo la fundación de éstas.

A partir de las reformas liberales de mediados del siglo XIX, y con esta primera ley, lo que desde la época colonial había sido para los vecinos una costumbre y se hacía “voluntariamente”<sup>53</sup> entre ellos el establecimiento y sustento de las escuelas desde la época colonial, desde este momento se trasformaría en una cuestión forzosa, es decir obligatoria para los padres. Este fue el principio que usó Lira y Ortega para cimentar e impulsar la instrucción primaria.

El mensaje del artículo primero de la Ley de Instrucción Primaria es particularmente interesante. Por un lado el estado se denominó como el impulsor de llevar la enseñanza a las familias. Para ello, el gobierno repartió responsabilidades a los distintos organismos políticos y educativos para imponer la educación. Este mismo artículo, por otra parte deslindaba al estado de sostener la educación. La obligación era de los ciudadanos. Entonces los niños recibirían instrucción en la medida en que los ciudadanos estuvieran dispuestos a sostener y mantener las escuelas. Esta situación se verá más adelante en las formas de financiamiento de las escuelas en el capítulo III.

El gobierno estatal, en cambio se adjudicó el derecho de vigilar si los establecimientos estaban abiertos y cómo funcionaban, además de enterarse del dinero que llegaran a juntar los ayuntamientos y de las multas que hubieran impuesto.<sup>54</sup> Es decir, tomaba en sus manos la vigilancia del financiamiento educativo.

#### **2.4. El camino hacia la centralización de la educación: los cambios realizados bajo Mariano Grajales**

La estructura legislativa establecida por Lira y Ortega para la gestión escolar fue transformada bajo el gobierno conservador de Mariano Grajales (1881-1885). Se emitió la *Ley de Instrucción Primaria de 1882* y el *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria* de ese mismo año, aprobadas por el gobierno conservador de Mariano Grajales, fueron las primeras medidas legales que condujeron a la centralización escolar, que se suele asociar con gobierno de Próspero Cahuantzi.

---

<sup>53</sup> 1773, AHET, fondo colonia, siglo XVIII, c.217, exp. 8

<sup>54</sup> Ver art. 3, fracción III

¿Cómo es que se dio la centralización de la educación? En varios sentidos, el régimen de Grajales expandió su autoridad hasta los pueblos más pequeños del estado, los cuales durante la administración de Lira y Ortega habían mantenido cierta distancia y autonomía respecto al gobierno central. En ese entonces las Juntas Directivas eran las autoridades educativas inmediatas a los pueblos. A partir de la reforma de Mariano Grajales se fortaleció el dominio del gobernador<sup>55</sup> sobre la inspección y dirección de las escuelas; se definió su relación con los profesores, y la puesta en marcha de diversos mecanismos para hacer cumplir los preceptos de la obligatoriedad. Asociado a esto estuvo la erección de los Consejos de Instrucción de Instrucción pública. A partir de la legislación de este periodo, la definición de la formas de financiar a las escuelas fue fundamental en la centralización de la educación.

#### **2.4.1. Los Consejos de Instrucción Pública**

La ley y el reglamento de instrucción primaria de 1882 intentaron dar forma al sistema educativo tlaxcalteca. En este sistema uno de los objetivos fue incorporar con mayor fuerza a los políticos en la “dirección de la enseñanza en todo el estado”<sup>56</sup>. Para ello el gobierno de Mariano Grajales eliminó a las *Juntas Directivas de Instrucción Primaria* y fundó los *Consejos de Instrucción Pública*, los cuales estuvieron presididos por el gobernador, el prefecto y el presidente del ayuntamiento. El primero al Consejo Superior, el segundo al de distrito y el tercero al municipal.

Antes de los Consejos, los únicos políticos que intervinieron directamente en las escuelas fueron los ayuntamientos. Éstos lo hicieron fuera de algún organismo educativo, es decir, actuaron sobre las escuelas en calidad de políticos. Con los Consejos los ayuntamientos además pudieron ascender a autoridades educativas. Esto mismo sucedió con el gobernador. En relación al prefecto es la primera vez que las leyes educativas lo consideran en el quehacer escolar.

La *Ley de Instrucción Primaria de 1882* fundó Consejos en tres dimensiones territoriales y en tres jerarquías políticas. El rango más alto correspondió al “Consejo Superior de instrucción primaria”, descrito en esta ley como “director general de todos los establecimientos de enseñanza pública...sea el que fuere su carácter, objeto y

---

<sup>55</sup> En algunas ocasiones doy por hecho que cuando en la Ley y el Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria se refieren al gobierno se refieren al Gobernador, ya que no hay una definición clara de lo que es el gobierno.

<sup>56</sup> Art. 4, *Ley de Instrucción Primaria, 1882*, AHET, Folletería.

jerarquía<sup>57</sup>. El “consejo de distrito”, subordinado al Consejo Superior,<sup>58</sup> tendría jurisdicción solo en su distrito. Este consejo sería encabezado por el prefecto político, El nombramiento del resto de los integrantes (entre ellos un miembro del ayuntamiento) fue obra de los ayuntamientos, ya que éste los proponía al Consejo Superior<sup>59</sup>.

El Consejo municipal se limitó a su respectivo municipio. Cabe señalar que este consejo a veces fue llamado “auxiliar” a manera de minimizar su jerarquía, tanto política como educativa<sup>60</sup>. El consejo municipal lo encabezó el presidente del ayuntamiento. Los demás miembros del consejo los proponía en terna, al consejo de distrito, la misma corporación. En cuanto a las poblaciones más pequeñas solo aspiraron a poseer un comisionado del ramo, además de quedar sujeto al consejo municipal<sup>61</sup>. El comisionado fue propuesto en terna por el agente municipal.<sup>62</sup>

El ascenso de los políticos en el ramo educativo implicó la anulación de los vecinos. La nueva legislación educativa de Grajales al conceder a los políticos poder educativo eliminó la posibilidad de que los vecinos continuaran vigilando, organizando y haciendo funcionar a las escuelas. Ninguno de los Consejos integró a los vecinos en su estructura. A cambio los ayuntamientos figuraron tanto en los Consejos de distrito, como en los municipales.<sup>63</sup> Los Consejos de distrito, “presididos por el prefecto, o a falta de este por el presidente municipal”, se compondrán de un miembro del ayuntamiento elegido por esta corporación y de otros tres que nombraría el Consejo Superior a propuesta del ayuntamiento.<sup>64</sup>

El artículo 32 fracción 2 del Reglamento de la Ley de instrucción primaria de 1882 estipuló que a los Consejos de distrito les correspondió “indicar por sí o por moción de los Consejos municipales la creación de nuevas escuelas o la reorganización de las que creyeran en mal estado” o “cuanto juzguen útil y provechoso para el continuo progreso y adelanto de los establecimientos públicos de enseñanza”. Tanto los Consejos de distrito como los Consejos municipales, antes de tomar cualquier decisión, tendrían que estar enterados que este reglamento estipulaba que todo pueblo que tuviera un mínimo

---

<sup>57</sup> Art 25, *Reglamento de la Ley de Instrucción primaria, 1882*. AHET, Folletería.

<sup>58</sup> Art 26, *Reglamento de la Ley de Instrucción primaria, 1882*

<sup>59</sup> Art. 8, *Ley de Instrucción Primaria, 1882*.

<sup>60</sup> Art. 4, *Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>61</sup> Art. 4, *Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>62</sup> Art. 8, *Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>63</sup> Art. 12 y 13, *Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>64</sup> Art. 8, *Ley de Instrucción Primaria, 1882*

de cien habitantes tendría una escuela.<sup>65</sup> Los pueblos que tuvieron acceso a esta legislación podían reclamar este derecho.

A los Consejos de distrito parece que les tocaba pagar los salarios a los maestros. El artículo 32 del Reglamento de la Ley de instrucción primaria de 1882 así lo sugiere: a los Consejos de distrito les correspondió “administrar los fondos de su distrito hasta cubrir sus gastos, remitiendo el sobrante” al Consejo Superior. Supongo que en estos gastos se incluyó el salario de los preceptores.

Fue en estos tiempos de Grajales que la imagen del maestro estaba cambiando poco a poco. Dejó de ser un personaje que le incumbía únicamente a los municipios para pasar a ser un empleado del gobierno. Anteriormente al gobierno de Grajales, las Juntas Directivas de los municipios eran quienes pagaban a los preceptores,<sup>66</sup> situación que como planteé arriba cambió con Grajales. Los maestros a partir de 1882 crearon nuevas relaciones con los Consejos de distrito.

A los Consejos de distrito también les tocó vigilar “si en las escuelas de su jurisdicción se observa estrictamente la ley y el reglamento económico. Y si funcionan regularmente las escuelas, con el sistema y métodos generales de enseñanza”.<sup>67</sup> Finalmente al consejo de distrito se le pedía al fin de cada año “una memoria de todos los trabajos realizados, así como el corte general de las cuentas con el presupuesto probable del año venidero”.<sup>68</sup>

Por su parte los Consejos municipales se hallaron totalmente sometidos a los Consejos de distrito. El artículo 33 (en la gran mayoría de las fracciones que lo integran) del Reglamento de la ley de instrucción primaria de 1882 representa y resume esta situación. Fracción 1º, los Consejos municipales tienen a su cargo “vigilar” todas las escuelas de su jurisdicción, “trasmitiendo a los directores las órdenes, que reciban de los Consejos de distrito”. Fracción 2, los Consejos municipales debían de “indicar y aun proponer” al consejo de distrito “cuanto sea capaz de promover la mejora y adelanto de sus escuelas”. Fracción 5º, los Consejos municipales de conformidad con el consejo de distrito debían de “acordar” los días para celebrarse los exámenes de fin de año en cada localidad. Fracción 6, los Consejos municipales debían de “verificar” el pago de los

---

<sup>65</sup> Art. 55, *Reglamento de la ley de instrucción primaria, 1882*

<sup>66</sup> Art. 6, fracción VI, *Ley de instrucción primaria, 1868*.

<sup>67</sup> Art. 32 fracción 7, *Reglamento de la ley de instrucción primaria, 1882*

<sup>68</sup> Art. 32, fracción 11, *Reglamento de la ley de instrucción primaria, 1882*

profesores y entregar copia del recibo correspondiente al consejo de distrito y al superior. Fracción 8, el consejo municipal debía de “dar cuenta” al consejo de distrito “de toda dificultad imprevista o prevista” en asuntos que se relacionen con la instrucción primaria. Por último la fracción 9 se refiere a que el consejo municipal tenía que “presentar” al consejo de distrito, “a fin de cada año, una memoria de los adelantos y trabajos... en beneficios de la instrucción primaria, con la cuenta general de gastos o ingresos del año y el presupuesto probable del siguiente año”. Ninguna de las actividades antes descritas brindó autonomía a los Consejos municipales para hacer cambios en las escuelas.

Para concluir con el tema de los Consejos es necesario aclarar que los Consejos de distrito y municipales fueron organismos creados únicamente para atender a la instrucción primaria y no de índole político, a pesar de que a los “Consejos de distrito” y los “Consejos municipales” se les omitió agregar “de la instrucción pública”.

#### **2.4.2. El Consejo Superior de Instrucción Pública**

La inspección, dirección y vigilancia de la instrucción pública recayó en el gobernador como figura política (Ejecutivo del estado) y como autoridad escolar. La figura nueva que se estableció fue el *Consejo Superior de Instrucción Pública*<sup>69</sup>. La ley estableció al gobernador como “presidente nato” del Consejo Superior y Grajales se mantuvo como tal durante los tres años que estuvo vigente este Reglamento. Ejerció personalmente su poder desde este puesto. La ley ampliaba las atribuciones del gobernador como “inspector general y nato de todas las escuelas y establecimientos de instrucción pública y en su nombre ejercerán la inspección constante” sus delegados (los prefectos, los presidentes de los ayuntamientos, los agentes municipales y los inspectores)<sup>70</sup>.

La inspección estaba orientada a conocer el “estado” y la “marcha” del “orden” y “organización” de los establecimientos.<sup>71</sup> Para ser más clara, la inspección requería la visita de los delegados y del inspector a las escuelas, cuya información recopilada sería turnada al gobernador para que no solo se enterara de la situación de las escuelas, sino para poder actuar y resolver los conflictos y problemas a los que se enfrentaban los establecimientos. Esta sin duda fue una nueva forma de acercarse a los diferentes niveles de gobierno, sobre todo con el municipal.

---

<sup>69</sup> Art. 8 , *Ley de Instrucción Primaria, 1882* y artículo 25, *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>70</sup> Art. 19, *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882*.

<sup>71</sup> Art. 21, *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882*.

Las visitas de los Prefectos a las escuelas serían por lo menos una vez al año, “prefiriendo la época de exámenes”. Los presidentes municipales lo harían cada mes, “sin perjuicio de las visitas particulares que crean necesarias”<sup>72</sup>. Con el fin de revelar, un poco, los datos que podían obtenerse de las inspecciones recurrí al único artículo del Reglamento de 1882 que detalla la información obtenida por el “visitador”<sup>73</sup>. Éste tenía que llevar un registro del día de la visita, nombre y clase de la escuela, nombre del profesor/a, niños asistentes, materias de enseñanza, si el profesor va al corriente en sus honorarios, la existencia de útiles y libros necesarios y el estado de este material, las condiciones del local, si el profesor se encontraba trabajando, la diferencia media entre los matriculados y los asistentes.<sup>74</sup>

A los Consejos de distrito también les tocó llevar el registro de todas las escuelas de su jurisdicción, con los “por menores” del personal, número de niños matriculados y asistentes “y aún de los que deben asistir”. Así mismo inventario de los utensilios existentes y de los que necesiten en cada escuela.<sup>75</sup>

Antes de continuar quiero resaltar que el gobierno de Grajales fue el primer gobernador de Tlaxcala que recurrió a los prefectos políticos para hacer funcionar a las escuelas. Grajales tuvo cuidado de colocarlos en los Consejos de distrito, dentro de los cuales participaron en la organización escolar. No obstante creo que el papel más importante que desempeñaron fue el de vigilar que los Consejos municipales trabajaran correctamente.

Más adelante en el capítulo III, recuperaré la intervención de los prefectos en el financiamiento de las escuelas, injerencia que llevó a estos personajes a controlar a las escuelas por medio del financiamiento.

### **2.4.3. La regulación y formación de los profesores**

Otro de los propósitos centralizadores fue reglamentar el ejercicio de la profesión de instrucción primaria. Desde el gobierno estatal se propondrían y harían los nombramientos y la destitución de los preceptores, así como la expedición de títulos profesionales. En cada una de estas prácticas el gobernador tuvo un papel activo mediante la presidencia del Consejo Superior. Es en este organismo creado por Grajales

---

<sup>72</sup> Art. 22, *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882.*

<sup>73</sup> Sinónimo de inspector.

<sup>74</sup> Art. 24, *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882.*

<sup>75</sup> Art. 21, fracción 3 y 4, *Reglamento de la ley de instrucción primaria, 1882*

que el gobierno revela su intención de uniformar las funciones y conocimientos de los profesores. El artículo 11 de la Ley de instrucción primaria de 1882 especificó que los “Directores de establecimientos de instrucción primaria” serían nombrados por el “Ejecutivo a propuesta del Consejo Superior”. Por su parte el artículo 41 del Reglamento de la Ley de Instrucción primaria de este mismo año cita que la “destitución...no podrá ser concretada sino por el Gobernador a petición o previo informe del Consejo Superior”. En cuanto los aspirantes a la dirección de una escuela pública podrán serlo a “título profesional o a título de nombramiento por práctica anterior” con la respectiva solicitud “en forma al Gobierno, por conducto y con informe del Consejo Superior”.<sup>76</sup>

La expedición de títulos de profesor se adquiriría por un reconocimiento de aptitud por el Colegio normal, posteriormente el Consejo Superior nombraría el jurado y acordaría el día para los ejercicios y la “disertación sobre algún asunto que la suerte designe de entre cincuenta preguntas relativas a la instrucción primaria”. Al final se procedería al examen sobre cada una de las materias de enseñanza en el grado que corresponda (primero, segundo y tercer grado).<sup>77</sup>

El procedimiento para obtener título no era sencillo e implicaba bastante esfuerzo de los preceptores al comprobar su capacidad para la enseñanza. La reforma hecha a los preceptores fue un transformación por completo, considerando que la libertad de enseñanza fue bastante amplia y tolerada por las desaparecidas Juntas Directivas. Se supondría que antes de estos cambios debía de existir una institución dedicada a la formación de los profesores que los preparara para los exámenes, los cuales contenían preguntas sobre nociones de aritmética, geometría, lectura y escritura, geografía astronómica, física, entre otros.<sup>78</sup>

La primera institución sugerida para la formación de los profesores fue el Colegio Normal y de Comercio, Artes y Agricultura. Éste en 1878 solo se conocía como Colegio, pero Grajales le anexó el título de Comercio, Artes y Agricultura (Nava, 1978:60-67 y Rockwell, 2007: 62). En él se instruiría a los maestros en los contenidos de las escuelas rurales, urbanas y superiores, así como en la manera de aplicar los exámenes, ya sea a los alumnos del colegio o a aquellos que estudiaron “privadamente”<sup>79</sup>. Lo que Grajales

---

<sup>76</sup> Art. 42, *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>77</sup> Art. 44, *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>78</sup> Art. 2, 3, 4, *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>79</sup> Art. 2, 3, 4,5, 61, 62,63. El artículo 64 se refiere a los preceptores que pretendieren seguir la carrera de agrimensor, agrónomo, administrador de hacienda, director de montes y caminos vecinales., *Reglamento de la ley de Instrucción Primaria, 1882.*

planeó con el colegio fue homogeneizar los conocimientos de los preceptores y comenzar a evaluar a los maestros, “sobresaliente”, “bueno”, “aprobado” y “reprobado”<sup>80</sup>. Sin embargo, los planes del gobierno de Grajales quedaron suspendidos, pues aún no estaba funcionando el colegio, pero una vez instalado tendrían que pasar los “años necesarios” para aplicar los exámenes e iniciar los procesos de titulación. Mientras tanto el Consejo Superior desempeñaría todas estas actividades.

La insistencia del gobierno de Mariano Grajales de uniformar la enseñanza se acrecentó en la puesta en marcha de métodos especiales para los diversos ramos de la enseñanza, en la elaboración de libros de texto y la reglamentación de materias de cada curso. Lo que pretendió Grajales era eliminar la diversidad de propuestas de planes y reglamentos de enseñanza que en la administración pasada de Miguel Lira y Ortega recayó en las Juntas Directivas. El Consejo Superior en representación de “director general de todos los establecimientos” sería en adelante el encargado de “acordar el sistema general y métodos especiales de enseñanza”<sup>81</sup>.

#### **2.4.4. La reorganización de la estructura escolar: Escuelas elementales y superiores**

Al Consejo Superior además le correspondía la creación de las escuelas de niños y niñas donde no las hubiera; la reforma de las que se encuentren mal organizadas, “suprimiendo las que se consideren mal situadas, que serán suplidas con otras de mejores condiciones”.<sup>82</sup>

No pudo quedar mejor expresada la hegemonía del gobierno al concluir que el Consejo Superior iniciaría, “por conducto del Gobernador”, ante el Congreso las reformas o leyes “que juzguen convenientes al objeto de la instrucción, así como “representar, como parte legítima, por medio de su secretario, ante los Tribunales de la Nación, los derechos y acciones que corresponden a la instrucción pública del Estado”.<sup>83</sup>

La asistencia de los niños y niñas que concurrieran a las “escuelas públicas”, esto es a los establecimientos sostenidos por fondos públicos,<sup>84</sup> era forzosa. La instrucción primaria gratuita justo se daría en estas “escuelas públicas” que recibirían a los niños y

---

<sup>80</sup> Art. 46, *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882.*

<sup>81</sup> Art. 31, *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882.*

<sup>82</sup> Art. 31, 2º *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882.*

<sup>83</sup> Art. 31, 13º, 14º y 15º, *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>84</sup> Art. 54, *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882.*

niñas a partir de los cinco años, “desde que tuvieran aptitud para ello o a juicio del consejo haya de prolongarse o restringirse el tiempo para algún alumno en el Colegio”<sup>85</sup>. El límite de edad de la escolaridad forzosa fue de doce y diez años para niños y niñas respectivamente<sup>86</sup>.

El profesor Antonio P. Castilla, responsable en la época de la edición de *La voz de la instrucción*<sup>87</sup> permite entrever los debates que hubo detrás de los preceptos contenidos en la nueva Ley. Castilla expresaba que “la enseñanza gratuita no debe en lo general ir más allá de los límites de la necesidad de los individuos para la convivencia de la comunidad”. Esto lo dijo haciendo referencia al máximo de edad en que el estado estaría forzado a brindar educación gratuita. Castilla explica que:

La paternidad tiene derechos inalienables que el poder civil no puede menoscabar; y comenzando la instrucción a los cinco años o antes pueden en lo general quedar expeditos los niños a los doce y las niñas a los diez. Los unos para comenzar la educación del trabajo por la fuerza, único patrimonio de la mayor parte de la especie humana; y las otras cuyo desarrollo es más precoz quedan expeditas para utilizar sus servicios en el seno de la familia.<sup>88</sup>

El tema de los derechos de las familias sobre la educación de los hijos, frente a la obligatoriedad de la educación escolar, se continuó en Tlaxcala en esta época.

Para este periodo la instrucción primaria se dividió en “escuelas elementales” y “superiores”.<sup>89</sup> El carácter de “elementales” se explica no solo por la gratuidad, sino porque tenían que ser uniformes y forzosas.<sup>90</sup> La instrucción elemental a su vez se dividió en escuelas rurales y urbanas. Las rurales tendrían su origen en los pueblos de cien a quinientos habitantes o cuando dos o más poblaciones reuniesen esta misma cantidad; al rebasar los quinientos (un pueblo, dos o más haciendas, ranchos o poblaciones) los pueblos gozarían de una escuela urbana<sup>91</sup>. Las escuelas rurales y urbanas debían de ser forzosas “porque a todos es necesaria para tomar parte del mundo de la razón”.<sup>92</sup>

---

<sup>85</sup> Art. 16, *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria, 1882*.

<sup>86</sup> Art. 1, *Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>87</sup> *La voz de la Instrucción* fue un semanario destinado al progreso de la enseñanza y a la defensa de los intereses materiales y culturales del magisterio mexicano. Ver <http://danirahistoriadela pedagogiaenmexico.blogspot.mx/2007/02/antonio-p-castilla-y-la-discusin-en.html>

<sup>88</sup> Análisis de la Ley de 13 de enero, *Órgano oficial de gobierno. El Estado de Tlaxcala, 6 de mayo de 1882*, AHET.

<sup>89</sup> Art. 2, *Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>90</sup> Art. 2, *Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>91</sup> Art. 55, 56, *Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>92</sup> Análisis de la Ley de 13 de enero, *Órgano oficial de gobierno. El Estado de Tlaxcala, 6 de mayo de 1882*, AHET

No queda claro, por no estar bien detalladas en la legislación, cómo funcionaban las escuelas superiores, ni quién o quienes las financiaban; entiendo que estas escuelas, llamadas también complementarias, al “depender de las circunstancias de cada localidad”<sup>93</sup> obedecían a la gestión e inversión de la población, aunque el Reglamento de la ley de Instrucción primaria ordena que en las cabeceras de distrito habría por lo menos un escuela complementaria para niños y otra para niñas.

El análisis que hizo el profesor Antonio. P. Castilla de algunos contenidos de la Ley de Instrucción primaria de 1882 puede ayudar un poco a comprender la naturaleza de las escuelas superiores. Al respecto dice que éstas son dirigidas a “ciertas inteligencias singulares” que no pueden “conformarse con los limitados conocimientos de la instrucción elemental; y para estos es la superior”. Continúa diciendo que como el beneficio no es necesario y se dirige a los menos, la ley justa y prudente, ha dejado su aplicación a las circunstancias de cada localidad”.<sup>94</sup>

Las escuelas públicas competían a la vez con las escuelas particulares y domésticas. Las particulares eran “sostenidas y dirigidas por profesores o personas independientes de las autoridades”. Las domésticas se consideran aquellas “fundadas por padres de familia, directores de fábrica y propietarios de fincas para instruir a sus deudos, dependientes y domésticos”.<sup>95</sup>

Las escuelas particulares y domésticas no eran financiadas por el gobierno. Ambas escuelas estaban obligadas a dar cuenta al consejo respectivo de la clase de establecimiento, “la casa que al efecto señalare y las materias de enseñanza, que por lo menos serán...designadas para las escuelas rurales”. Por otro lado el gobernador intervendría y vigilaría a estos planteles, particularmente en el número de alumnos, el nombre de cada uno de ellos “y las condiciones morales e higiénicas de la escuela”<sup>96</sup>.

A cuatro meses de haberse publicado la *Ley de Instrucción primaria de 1882*, las discusiones acerca de la “enseñanza forzosa” aún ocupaban varias columnas del Órgano Oficial del Estado. Aunque el principio de la obligatoriedad a nivel federal tenía aproximadamente cuarenta años de haberse declarado, los políticos (al menos Antonio

---

<sup>93</sup> Art. 2, *Reglamento de la ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>94</sup> Análisis de la Ley de 13 de enero, *Órgano oficial de gobierno. El Estado de Tlaxcala, 6 de mayo de 1882*, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

<sup>95</sup> Art. 54, *Reglamento de la ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>96</sup> Art. 60, *Reglamento de la ley de Instrucción Primaria, 1882*.

P. Castilla) durante el gobierno de Grajales evitaron hablar de ella. En su lugar prefirieron usar el término de “forzosa”. Describían a esta como una “necesidad extrema”.

## **2.5. Consolidación de la centralización educativa en la legislación de Próspero Cahuantzi (1885-1898)**

El 31 de diciembre de 1884, en el salón de sesiones del “Honorable Congreso” se aprobó la *Ley de Instrucción pública* de 1885<sup>97</sup>, justo en los días en que Próspero Cahuantzi fue electo gobernador. Esta *Ley de instrucción pública* tuvo cambios mínimos pero significativos con relación a la que acababa de promulgar Grajales en 1882.

Para empezar, el gobierno interino de Teodoro Rivera prefirió bautizar a la nueva ley educativa como “*Ley de Instrucción pública*” y no como ley de instrucción primaria. Las leyes educativas de 1882 y 1885 definieron a las escuelas primarias “públicas” a aquellas sostenidas por fondos públicos. El significado de públicas llevaba la marca de la gratuidad, diferenciando así a ésta de las escuelas particulares y domésticas.

Bajo la mirada de otros documentos legislativos de la época no hay una diferencia clara entre instrucción pública e instrucción primaria. En este caso solo puedo guiarme por el lenguaje usado en la mitad del siglo XIX en cual “público” se interpreta como “lo que pertenece a todo el pueblo”, “vecino”, “el común del pueblo o ciudad”.<sup>98</sup> Al igual que la administración pública, las obras públicas, la salubridad pública, la tranquilidad pública, la utilidad pública, la instrucción pública tenía un principio de orden democrático porque todo ciudadano o vecino tenía que beneficiarse o participar de ella.

Uno de los cambios se dio en las clases de escuelas. Las escuelas que antes eran rural, urbana y complementaría, en esta nueva ley se les prefirió llamar rudimentarias, intermedias y complementarias<sup>99</sup>. Lo único que se modificó fue el nombre ya que los criterios para describir a cada una de ellas (entre éstos, el lugar donde se establecerían) es el mismo.

---

<sup>97</sup> *Ley de Instrucción Pública*, 1885, Próspero Cahuantzi, gobernador, Órgano Oficial del Gobierno, enero y febrero de 1885, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

<sup>98</sup> *Diccionario de la Lengua Castellana por la Real Academia Española*, 1869 <<http://ntlle.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtllle?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0.>> (20 julio 2016).

<sup>99</sup> Art. *Ley de Instrucción pública*

La *Ley de Instrucción Pública de 1885* acrecienta la centralización de la educación en el Ejecutivo, limitando la participación de los vecinos y otorgando cierto poder a las autoridades de los distritos y municipios por medio de las juntas.

El gobernador siguió como “inspector y director” de la instrucción primaria. En cuanto al nombramiento del Director, Sub-Director, Profesores y empleados del Colegio Normal, al igual que los nombramientos de los profesores y profesoras de las escuelas rudimentarias, intermedias y complementarias fueron hechos por el Ejecutivo”<sup>100</sup>.

En general todo lo que tenía que ver con los maestros (excepto su formación) fue competencia del gobernador. Éste podía destituirlos<sup>101</sup>, podía rechazar o aceptar la solicitud de aquellos que aspirarán a dirigir una escuela vacante<sup>102</sup>, igualmente de admitir o no a los solicitantes a obtener un título de Profesor de instrucción primaria<sup>103</sup>.

El director y profesores del Colegio Normal tuvieron como función designar los libros de texto y los métodos especiales para los diversos ramos de la enseñanza, claro con la “correspondiente aprobación del Ejecutivo”<sup>104</sup>, así como de determinar “la forma y los términos de la aplicación de los exámenes” a los aspirantes al profesorado de instrucción primaria de primer, segundo y tercer grado.<sup>105</sup>

Respecto a la enseñanza, la *Ley de instrucción pública de 1885* aclara su práctica: debía ser mutua, comunicativa y múltiple “quedando completamente prohibida la enseñanza individual”. Parece que ésta regla tuvo sus excepciones o era flexible, ya que los métodos especiales y los libros de texto los designarían los directores y profesores del Colegio Normal a principio de cada año, con la aprobación del ejecutivo.<sup>106</sup> En el Colegio Normal, “se estudiaría...la primaria elemental y superior y al profesorado de la instrucción primaria en sus tres grado”.<sup>107</sup>

El prefecto es una pieza fundamental para averiguar qué tanto fue desplazado el ayuntamiento en la gestión y financiamiento de las escuelas. Su poder político poco a poco se acrecentó en todos los ámbitos. Sin embargo, en lo que respecta a la posición

---

<sup>100</sup> Art. 30, *Ley de Instrucción pública*, 1885

<sup>101</sup> Art. 31, *Ley de Instrucción pública*, 1885

<sup>102</sup> Art. 53, *Ley de Instrucción pública*, 1885

<sup>103</sup> Art. 54, *Ley de Instrucción pública*, 1885

<sup>104</sup> Art. 18, *Ley de Instrucción pública*, 1885

<sup>105</sup> Art. 36, *Ley de Instrucción pública*, 1885

<sup>106</sup> Art. 18, *Ley de Instrucción pública*, 1885.

<sup>107</sup> Art. 37, *Ley de Instrucción pública*, 1885.

que tuvo dentro de las Juntas Directivas de distrito no fue suficiente para desplazar las funciones políticas de los ayuntamientos.

Ricardo Rendón afirma que la idea de “moralizar al pueblo, civilizarlo y modernizarlo y convertirlo en un conjunto de ciudadanos leales e industriosos no fue una idea originada en el Porfiriato”, sino que estos preceptos estuvieron presentes desde el siglo XVIII y fueron retomados por los liberales del siglo XIX (1993:243). Sin embargo, como el propio Rendón reconoce, estos principios liberales fueron retomados también por Cahuantzi (1993:243). Para Lucía Martínez (2013), “las ideas educativas liberales”, principalmente después de 1889, estuvieron acompañadas del nacionalismo y cientificismo, los cuales “dominaron el panorama educativo”. Un acercamiento a la legislación educativa del gobernador del Porfiriato puede definir cómo se cristalizaron todas estas doctrinas.

Próspero Cahuantzi emprendió sus principales reformas educativas en 1898 en un contexto en que la agitación social estaba en el punto más álgido, a consecuencia, entre otras cosas, de la reforma fiscal que él había impuesto en mayo de 1897. El incremento al impuesto predial hizo que varios pueblos se levantaran en contra de Cahuantzi. Las reformas educativas se hicieron en los años en que el poder de la administración de Cahuantzi comenzó a decrecer y los movimientos sociales se incrementaban poco a poco (1993:19-68).

En abril de 1898, Próspero Cahuantzi, en su discurso al “inaugurarse el tercer periodo de sesiones del XVII Congreso Constitucional”, manifestó que con las nuevas disposiciones educativas que había estado realizando haría entrar a la instrucción en una “vía amplia y sólida, esperándose recoger en tiempo cercano, los provechosos frutos de una legislación ya sancionada por pueblos cultos”. Cahuantzi al hablar de las nuevas disposiciones se refería al *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado de Tlaxcala* y al *Reglamento para la instrucción Profesional y preparatoria*, el primero expedido el 19 de febrero y el segundo el 22 de marzo, ambos de 1898.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Discurso pronunciado por el C. Coronel Próspero Cahuantzi, gobernador del Estado al inaugurarse el tercer periodo de sesiones del XVII Congreso Constitucional, Órgano oficial del Gobierno, abril de 1898.

Cahuantzi afirmaba en este discurso que el gobierno se complace en el “éxito y la asiduidad y vigilancia que tiene por la Instrucción pública” además que no omitiría “ningún sacrificio que la eleve al lugar digno de nuestra juventud educanda”.<sup>109</sup>

### **2.5.1 Centralización de la educación durante el Prosperato**

En el *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria* de 1898 reiteraba que el Gobernador “por su propia investidura” sería el director e inspector general de todas las escuelas de instrucción primaria”. Sin embargo, esto no fue suficiente para Cahuantzi, por lo que se adjudicó “atribuciones” escolares.

Entre las atribuciones más importantes y que vale la pena mencionar está la de “dictar” reglas para la construcción y mejoramiento de los edificios y muebles escolares y “hacer” que la Sección de Instrucción Pública de la Secretaría de Gobierno formara anualmente las estadísticas de instrucción, así como llevar “con exactitud” un registro en que conste la hoja de servicios de cada uno de los profesores, directores y demás empleados de las escuelas primarias<sup>110</sup>. En contraposición a sus antecesores, comenzó a establecer una estructura gubernamental para atender el ramo de la Instrucción Pública; ciertas funciones quedaban en manos del Director General de Instrucción Primaria, que en los hechos era el Director de la Normal.

Las atribuciones que tuvo el gobernador son insuficientes para hablar de un incremento en la centralización de la educación. La centralización tampoco se dio a través de las oficinas especiales de educación como la recién creada Dirección General de instrucción y la Sección de Instrucción Pública. La centralización se manifestó sobre todo en las prácticas que el gobierno instauró para promover la obligatoriedad de la enseñanza y en el manejo de los fondos de Instrucción.

En el artículo 2 del *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado de Tlaxcala* se integran los cuatro elementos para impulsar una instrucción amplia y sólida: la obligatoriedad, gratuidad, uniformidad y la laicidad. De estos preceptos, Cahuantzi prefirió colocar sus esfuerzos en la obligatoriedad. Para ello armó un sistema

---

<sup>109</sup> Discurso pronunciado por el C. Coronel Próspero Cahuantzi, gobernador del Estado al inaugurarse el tercer periodo de sesiones del XVII Congreso Constitucional, Órgano oficial del Gobierno, abril de 1898.

<sup>110</sup> Art. 66 fracciones II y VII, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*, AHET, Folletería, c. 3, núm. 94.

de castigos y medidas para evitar que los padres, tutores o encargados de niños en edad escolar dejaran de enviar sus hijos a la escuela.

Cahuantzi aprovechó la experiencia de otros estados, como Puebla y Veracruz, (antes que el Distrito en 1888) que ya habían impulsado (Meneses, 1983: 360) estas medidas para asegurar la obligatoriedad. Por otro lado, tuvo el antecedente del Primer Congreso de Instrucción (1 de diciembre de 1889 al 31 de marzo de 1890) el cual dio prioridad al tema de la obligatoriedad como medio para uniformar la educación en toda la República (Meneses, 1983: 368-378). Sin embargo, muchos educadores opinaban que antes de pensar en lograr la uniformidad, el problema que enfrentaba la educación en el país era la ausencia de los niños en las escuelas y con ello el analfabetismo y el llamado fanatismo. En Tlaxcala, por ejemplo, en 1891, el visitador general de Instrucción Pública reportó que en el municipio de Ixtenco, a pesar de contar con un censo de tres mil quinientos a cuatro mil habitantes, solo asistían a la escuela de niños “unos veinticinco o treinta alumnos”<sup>111</sup>. Por lo tanto, el artículo 13 del *Reglamento* estableció que las “personas que tengan bajo su potestad, tutela o cuidado a algún menor en edad escolar están obligados a proporcionarle la instrucción [primaria elemental], ya sea en escuela oficial, particular o en privado”.<sup>112</sup>

Para hacer efectivo el artículo 13, el gobierno recurrió a la elaboración de padrones locales para visibilizar la población infantil de 6 a 12 años. El padrón se haría por municipio y contendría los nombres, apellidos, domicilio y profesión del responsable del niño, y el nombre y edad de éste<sup>113</sup>. Eran justamente los ayuntamientos los encargados de recopilar toda la información del padrón mandaría a sacar cuatro copias, una de ellas, se fijaría “a propósito” en la cabecera del municipio a que corresponda,<sup>114</sup> con el fin, supongo, de intimidar y obligar a las familias a: justificar a los niños que estén exentos de cumplir la instrucción, entre ellos los que adolecieran de alguna enfermedad o defecto que los imposibilitara para el estudio<sup>115</sup> y a presentar una boleta que demostrara la inscripción de los niños a una escuela oficial o particular o bien manifestar si la instrucción la recibirían en el hogar doméstico<sup>116</sup>. Los encargados de recibir toda

---

<sup>111</sup> *Visitador General de Instrucción Pública*, Órgano oficial del Gobierno, agosto 15 de 1891

<sup>112</sup> Art. 13, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>113</sup> Art. 18, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*.

<sup>114</sup> Art. 19, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>115</sup> Art. 14, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>116</sup> Art. 16, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

esta información serían los Consejos de Vigilancia o la Comisión Auxiliar<sup>117</sup>. Las otras tres copias quedarían en los archivos del ayuntamiento, de las prefecturas y de la Secretaría de Gobierno<sup>118</sup>.

Una vez que el gobierno tuviera la información sobre el número y los datos personales de los niños vigilaría a los que estuvieran activos en el ciclo escolar. Los directores de las escuelas estaban obligados a presentar a los Consejos de Vigilancia noticias en los primeros ocho días de cada mes sobre la asistencia de los niños.<sup>119</sup>

El incumplimiento del artículo 13 se castigaría con multas y arrestos. El gobierno no se limitó a agotar las formas en que los padres, tutores o encargados de los niños en edad escolar podrían quebrantar la obligatoriedad. Es seguro que Cahuantzi observara en la práctica (en la vida cotidiana) estas formas de evadir la asistencia de los niños. Por ello, la Ley se adelantó en infraccionar estas formas, por ejemplo, a los que no presentaran las boletas de inscripción<sup>120</sup>. Se infligiría a aquellos que ocultaran que el niño asistiera a una escuela “en lo privado”;<sup>121</sup> en caso de que los responsables del menor mintieran respecto al envío de los niños a una escuela “particular o privadamente”.<sup>122</sup> Se castigaría a los que se cambiaran de domicilio y no inscribieran a los niños en los establecimientos del nuevo domicilio<sup>123</sup>. Se sancionará a las personas que inscriban a los niños fuera del límite de inscripción.<sup>124</sup> Por último se infraccionaría a quienes admitieran a los niños menores de 12 años a alguna clase de servicio o trabajo “a menos que sea compatible su asistencia a la escuela o se justifique con el correspondiente certificado, que ya concluyeron la instrucción primaria elemental”<sup>125</sup>. Los Consejos de Vigilancia y las Comisiones Auxiliares llevarían los procedimientos para forzar el acatamiento del artículo 13<sup>126</sup>.

---

<sup>117</sup> Las Comisiones Auxiliares se establecieron en los pueblos, ranchos y haciendas, Art. 63, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*.

<sup>118</sup> Art. 19, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>119</sup> Art. 20, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>120</sup> Art. 16, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>121</sup> Art. 23, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>122</sup> Art. 23, fracción II, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>123</sup> Art. 25 y 26, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>124</sup> Art. 27, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>125</sup> Art. 30 y 31, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>126</sup> Art. 23, fracción II, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

Las “atribuciones” del gobernador es una de las novedades en la legislación del prosperato, además de la casi obsesión de Cahuantzi por conocer a detalle los datos más íntimos de los niños, como lo fueron los apellidos y domicilios de éstos.

### **2.5.2 La reestructuración de las categorías de escuelas**

En la legislación de 1898 comenzó a usarse el término de “escuelas oficiales” para referirse a las escuelas financiadas por fondos del estado y las que en lo “sucesivo establecieron los ayuntamientos”. Fue en este tipo de escuelas que la instrucción primaria elemental se haría obligatoria, gratuita, uniforme y laica. Por su parte las escuelas particulares serían sostenidas por fondo privados,<sup>127</sup> y la instrucción primaria elemental de éstas no necesariamente debían de cubrir los cuatro preceptos de las escuelas oficiales, aunque la obligatoriedad fue forzosa, tanto en las oficiales como en las particulares. Así el “Estado de Tlaxcala tenía el deber” de proporcionar instrucción primaria elemental a los niños de 6 a 12 años<sup>128</sup>, sin importar si eran particulares u oficiales.

Es de llamar la atención que en esta nueva legislación se incorporara el término de “corporaciones” al decir que éstas, al igual que los particulares, tenían el “derecho” de establecer escuelas primarias<sup>129</sup>. En la legislación se usa el término corporación para referirse a los municipios.

La vigilancia del estado sobre las escuelas particulares (y supongo que el de las corporaciones) no fue tan rigurosa. El artículo 41 del *Reglamento de 1898* explica que “las escuelas particulares que acepten el programa de la ley y la inspección oficial lo manifestaren...por escrito...al respectivo Consejo de Vigilancia, a fin de que puedan gozar de todas las prerrogativas de que disfrutaban las oficiales”. Este mismo artículo agrega que en la manifestación “se hará notar si se acepta la inspección constante o solo en los exámenes de los cursos señalados en el programa”. En otras palabras los particulares y/o las corporaciones podían o no aceptar el programa legal.<sup>130</sup>

Respecto al cumplimiento del precepto de la enseñanza obligatoria y para acreditar la instrucción, los alumnos de las escuelas particulares necesitaban presentar

---

<sup>127</sup> Art. 34, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>128</sup> Art. 1, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>129</sup> Art. 43, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>130</sup> Art. 43, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

examen en alguna escuela oficial.<sup>131</sup> Finalmente el artículo 44 que culmina el tema de las escuelas particulares, manifestaba que las personas o corporaciones que dirigieran alguna escuela quedaban obligadas a “rendir” a los Consejos de Vigilancia o autoridades locales las “noticias estadísticas que se les pidan”.

El gobierno de Cahuantzi quiso promover la obligatoriedad de la enseñanza para alfabetizar a la población infantil. Sin embargo, esta alfabetización estuvo condicionada por las categorías de las escuelas y los lugares donde debían de fundarse. El artículo 35 estableció que las escuelas oficiales se dividirían en escuelas de primer, segundo y tercer orden. En las cabeceras de distrito (donde generalmente se encontraban los pueblos más grandes y de importancia política y económica) se ubicaría una escuela de primer orden para niños y para niñas; en las de Municipio, una de segundo orden de niñas y niños y en los demás pueblos, haciendas y ranchos se establecerían escuelas de niños y niñas o mixtas de tercer orden.<sup>132</sup>

La diferencia entre las escuelas de primer, segundo y tercer orden básicamente se sostenía en los años que se debía de desarrollar el programa y en nivel de dificultad (de aprendizaje) que presentaba el programa. En las de primer orden el programa se desarrollaría en 6 años, siendo obligatorio únicamente los primeros cuatro años. El grado de dificultad del aprendizaje estaba dado por las actividades que desempeñarían los alumnos y en las escuelas de primer orden no fue lo mismo la lengua nacional de primer año que de sexto año. Por ejemplo, en primer año se harían ejercicios preparatorios para la enseñanza de la lectura y escritura, mientras que en sexto año se les pedía a los niños realizar ejercicios de composición, informes, ocursos, manifestaciones y otros “documentos cuya redacción debe conocer todo ciudadano”<sup>133</sup>. Esto sucedió de igual manera en las escuelas de segundo y tercer orden, estas dos últimas la duración del programa fue solo de cuatro años.<sup>134</sup>

Las categorías de escuelas que planeó el gobierno de Cahuantzi lo único que lograría fue que los niños de las escuelas de las cabeceras de distrito salieran mejor preparados que las de segundo y tercer orden.

---

<sup>131</sup> Art. 42, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>132</sup> Art. 36, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>133</sup> Art.3, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

<sup>134</sup> Art. 6 y 7, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria en el Estado, 1898*

## 2.6. Conclusiones

Estrictamente desde el momento en que el estado, es decir, el Congreso y los gobernadores dictaron las normas y reglamentos sobre la educación se puede hablar de una centralización parcial sobre ésta. Sin embargo, estoy considerando que la centralización se dio en la medida en que el gobierno (gobernador y los prefectos) intervino de forma directa en las escuelas. Es así que desde 1857 hasta 1898 se observa una paulatina centralización de la educación, la cual se percibe con más detalle con el desplazamiento de los pueblos en el quehacer escolar. De 1857 a 1872 se supone que por versión del gobernador Lira y Ortega fueron años de gloria para el municipio. En este sentido el municipio tendría facultades y atribuciones escolares superiores al gobernador y a las prefecturas. Sin embargo, la interpretación de las legislación, muestran un doble proceso educativo y político.

A excepción del *Decreto número 5 de 1857*, cuya importancia radica en que las Juntas Directivas se encargaron casi en su totalidad de las escuelas, la legislación en tiempos de Lira y Ortega dieron un impulso a los ayuntamientos y a los prefectos, al mismo tiempo que alejaron de la gestión local a los vecinos de los pueblos. Lo más cercano a estos fue la obligación de los jueces y agentes municipales de los pueblos de “cuidar” la asistencia “continua de los niños de ambos sexos á los establecimientos”<sup>135</sup>.

La centralización de la instrucción primaria se implantó en el gobierno de Mariano Grajales (1881-1885) por medio del Consejo Superior y de los Consejos de Distrito, los cuales monopolizaron la gestión escolar. Los prefectos por medio de los Consejos de Distrito pudieron acceder a las escuelas. Este es el dato más antiguo que se tiene en la historia educativa de Tlaxcala de la presencia del prefecto en este ramo. Al Consejo de Distrito les tocó hacer cosas tan fundamentales para las escuelas como la creación de estas y el pago a los profesores.

El Consejo Superior tuvo un papel primordial en la formación de los profesores. En *Ley de Instrucción Primaria* que promovió Grajales el nombramiento, preparación, evaluación y destitución de los preceptores recayó en el Consejo Superior. Grajales inauguró una nueva forma de relación entre los profesores y el gobierno. Aunque lo trascendental con Grajales fue que un nuevo organismo educativo, como lo fue el

---

<sup>135</sup> Art. 7, *Ley de Instrucción Primaria*, 1868.

Consejo Superior, decidiría qué profesor es más apto para dirigir a las escuelas. La evaluación docente había comenzado.

Por otro lado el Consejo Superior en calidad de director general de todos los establecimientos acordaría el sistema general y métodos especiales de enseñanza, con lo cual eliminó las propuestas de enseñanza que los ayuntamientos podían hacer a través de la Juntas Directivas en el gobierno de Lira y Ortega. A igual que el prefecto podía crear escuelas, pero además reformar las que ya hubiera y suprimir las que no estuvieran mejor organizadas.

En general el Consejo Superior y los de distrito poco a poco desplazaron la participación de los ayuntamientos y a los pueblos de la gestión de las escuelas. Antes de concluir quiero subrayar que si bien hubo también Consejos Municipales, éstos no tuvieron autonomía, ya que se hallaban sometidos a las disposiciones de los Consejos de Distrito.

La consolidación de la centralización de la educación se dio en la administración del gobierno de Próspero Cahuantzi (1885-1898), concretamente entre los años de 1891 y 1898. Cahuantzi a diferencia de Grajales comenzó a diseñar lo que más adelante se convertiría en un “sistema educativo” con jerarquías educativas bien señaladas y con obligaciones y tareas específicas. Impulsó la Dirección General de Instrucción Pública, el Colegio Normal y dentro del gobierno fortaleció la Sección de Instrucción Pública. Cada una de estas instancias tendría una labor específica, sin embargo, de las tres la que alcanzó mayor importancia fue el Colegio Normal. Éste se encargó de la formación de los maestros y la designación de los libros de texto y los métodos especiales de enseñanza.

En relación a los profesores al Ejecutivo nombraría a los preceptores del Colegio Normal y del resto de las escuelas del estado, así como su destitución. Tanto el Colegio Normal, como la Dirección General de Instrucción Primaria quedaron sujetas por el gobernador.

Respecto al prefecto en la gestión y funcionamiento de las escuelas no fue indispensable. Su jerarquía educativa estuvo al mismo nivel que los ayuntamientos, esto según los Consejos de Vigilancia que encabezan ambos, el primero en los distritos y el segundo en los municipios.

El balance del periodo de Cahuantzi es que consolido lo que Grajales puso en marcha. La única diferencia entre ambos fue que Cahuantzi dio preferencia a la obligatoriedad educativa. La centralización del prosperato, me adelanto al decirlo, se dio en el manejo de las finanzas municipales y en estas el prefecto tuvo un papel fundamental. Esta situación será descrita en el capítulo III.

La historia legislativa puesta en marcha por Grajales y Cahuantzi muestra el principio de la centralización de la educación, sin embargo queda pendiente, reconstruir la historia interpretada y vista por medio de los documentos locales, lo cual permitiría hacer una evaluación más certera de qué tanto las leyes se aplicaron en la realidad.

### **CAPITULO III: La transformación del financiamiento de las escuelas**

Antes de comenzar es indispensable decir que la investigación de los Fondos de Instrucción Pública o Primaria se hizo por medio del análisis principalmente de las legislaciones educativas, esto es, las Leyes y Reglamentos de Instrucción y el Decreto número 5, así como la legislación que tuvo que ver con las finanzas del ramo educativo.

Un factor central que explica la creciente centralización de la gestión escolar durante este periodo es la composición y el manejo de los Fondos de Instrucción Pública. Los Fondos de Instrucción Pública es aquel dinero que estaba destinado exclusivamente al sostenimiento de las escuelas. Este capítulo tiene el objetivo de averiguar de dónde provenían los fondos: ¿del ayuntamiento, de la aportación de los vecinos o padres de familia, o era una aportación del estado? ¿o son todas ellas juntas?. Quiero explicar que la aportación del estado era el dinero que el gobierno (el Congreso y el gobernador) destinaba al ramo de la educación. Dicho dinero fue tomado de los ingresos que entraban a las arcas del estado, obtenidas por medio de impuestos a la propiedad, a negocios y comercios y a las personas físicas, solo por mencionar algunos.

Este capítulo tiene la finalidad de investigar quiénes controlaban el dinero de los fondos de instrucción, pasando por la creación, recaudación y distribución del dinero, además de reconocer en qué se gastaba el dinero. La historia legislativa del periodo de 1857 a 1898 muestra que parte del presupuesto público se destinó al pago de los salarios de los preceptores y directores de todas las instituciones educativas. De esta manera, los que tenían el control del presupuesto también concentraban gran parte del control sobre el magisterio, y a través de ello, de la gestión escolar. En este capítulo se dará cuenta de la transformación que sufrió el financiamiento de las escuelas.

El presente capítulo se divide por periodos de gobierno y el análisis se centra en la legislación política y económica, dentro de éstas se ubican las *Leyes de Hacienda* y los *Presupuestos*.

#### **3. 1. El financiamiento de las escuelas durante la época de Guillermo Valle**

El financiamiento de las escuelas en 1857 era en los hechos asumida en gran medida, como había sido el caso durante décadas, por los propios pueblos y las fincas rústicas. El *Decreto 5* al describir los fondos lo hace de manera general, por lo que la procedencia y los montos de las contribuciones no se aclaran.

Los Fondos de Instrucción Primaria se invertirían únicamente en el “pago de los sueldos de los preceptores, y en los gastos que sean indispensables para la asistencia de las escuelas y Amigas ya establecidas” y que se establecieran en lo sucesivo, con excepción de 2% sobre su monto total para gastos de las Juntas Directivas.<sup>136</sup>

En la legislación, no obstante, no era obligatoria la carga de los vecinos de sostener a las escuelas. La contribución de 23 de julio de 1823, “conocida por de Chicontepec” no fue obligatoria. Se dice que se pagaría del producto total o la mitad de la contribución “donde fuera posible y conveniente establecerla”<sup>137</sup>. Este impuesto posiblemente lo debía de pagar cada ciudadano de algunos pueblos. Desafortunadamente sobre esta contribución se sabe poco. De acuerdo con la investigación de Ariadna Acevedo (2004: 24 y 2012:130 y 131) para el caso de Puebla es posible que esta contribución esté vinculada a la “Ley de 30 de julio de 1825 que estableció la Contribución de Chicontepec”. Esta última se refiere a la contribución establecida por el gobierno del estado de Puebla para ayudar a que todos los municipios pudieran cubrir sus gastos. El origen fue una petición de 1824 (o quizá de un poco antes, no es claro) del municipio de Chicontepec (un municipio que hoy en día se encuentra en el estado de Veracruz pero que en aquél entonces era parte del estado de Puebla) para recolectar entre sus habitantes dinero para gastos municipales. Tales gastos podían ser diversos. Más tarde, en 1848, el estado de Puebla retomaría esta contribución, con el nombre de Chicontepec, para dedicarla exclusivamente a la educación.

Respecto al dinero que generaban los municipios (fondos municipales), una parte se destinó al fomento de las escuelas. A los comerciantes también les tocó destinar una parte de sus ganancias a la instrucción. “El aguardiente de caña, vinos y licores procedentes fuera del estado pagarían derechos en la municipalidad donde se consumieran”<sup>138</sup>.

El resto de los Fondos de Instrucción Primaria tenían un origen desconocido o no se sabe cómo se manejaron. Incluyen rubros como: “los arbitrios y recursos con que cuenta actualmente”; “del sobrante de dominicas, donde se aplique a ese objeto”; las

---

<sup>136</sup> Art 14, Decreto núm. 5. Las Juntas Directivas estaban integradas por los ciudadanos “de buena reputación moral”. Ver art. 5, *Decreto número 5*.

<sup>137</sup> Art. 11, fracción VI, Decreto núm. 5

<sup>138</sup> Art. 12, Decreto núm. 5

“sumas que producen los capitales consignados a la instrucción primaria” y lo que “quieran donar voluntariamente las personas particulares para auxiliar sus costos”<sup>139</sup>.

Hay dos cosas que me parece interesante aclarar. Primero, las Juntas Directivas harían un plan que manifestaban los fondos para el sostenimiento de las escuelas, así como el presupuesto de sus gastos y los medios de la recaudación y contabilidad<sup>140</sup>. Es decir, que aparte de los fondos anteriormente enlistados, las Juntas Directivas en su respectiva jurisdicción, crearían los medios para generar dinero destinado a la instrucción. Si en el estado se establecieron siete juntas, los fondos fueron muy variados. Segundo, en el *Decreto 5* en ninguna parte se menciona quién le pagaba a los maestros, no obstante, si las Juntas manejaban los fondos es casi seguro que lo hicieran éstas.

### **3.2 Entre la obligación y la gratuidad: el financiamiento bajo Lira y Ortega (1867-1872)**

Antes de empezar con el tema de los fondos de instrucción, es importante explicar cuál era la estructura fiscal del estado. Durante el gobierno de Miguel Lira y Ortega parece que se creó la Tesorería General y, las “demás oficinas recaudadoras” sufrieron una reestructuración.<sup>141</sup> De esta manera se quedó que por cada distrito (cinco en 1867) habría un Recaudador de Rentas. Para la administración a nivel local se establecieron las Tesorerías municipales a cargo de un Tesorero nombrado por los ayuntamientos.

Todas estas oficinas intervendrían en la administración y cobro de los ramos que constituirían el erario del estado. Esta regla fue inamovible, independientemente de los sucesivos gobiernos. Es importante enfatizar que el ramo de la instrucción pública no fue considerado en la *Ley de Hacienda de 1868* ni en todas las leyes de hacienda del periodo del gobierno de Lira y Ortega. Es necesario aclararlo ya que, en algún momento el Tesorero general, los recaudadores y los Tesoreros municipales tuvieron injerencia financiera en la instrucción pública.

Otra cosa que me parece importante aclarar en el proceso de financiamiento de las escuelas es que hubieron dos “Fondos de la Instrucción Primaria” descritos en la *Ley de Instrucción Primaria de 1868*. Uno fue puesto en marcha por las Juntas Directivas y

---

<sup>139</sup> Art. 11, fracción I,III,IV,V, Decreto núm. 5

<sup>140</sup> Art. 10, Decreto núm. 5

<sup>141</sup> *Discursos pronunciados por el presidente del Congreso C. Lic. Severino Huerta, y el C. Gobernador del Estado Miguel Lira y Ortega, en la solemne apertura de sesiones extraordinarias de la Cámara, el día 24 de junio de 1868, Periódico Oficial “El Pueblo”, junio 25 de 1868.*

los manejaron con un rango considerable de libertad<sup>142</sup>. Estos fondos son imposibles de conocer en la legislación, ya que las Juntas los iban creando en la marcha y según las circunstancias locales. El otro o los otros fondos fueron impuestos o confeccionados desde el Congreso y con intervención y autorización del gobernador<sup>143</sup>. Para hacer más fácil la lectura y no confundirlos al primero lo llamaré Fondos de Instrucción Primaria locales a los segundos los nombraré como Fondos de Instrucción Primaria estatales.

Como explicaré más adelante ambos Fondos se manejaron bajo sus propias reglas fiscales, las cuales fueron cambiando con el tiempo. La estructura fiscal que fijó Lira y Ortega quedaría fundamentalmente igual hasta el Prosperato. Apenas en 1888, el gobierno interino de Rafael Casco decretó una nueva *Ley de Hacienda* que añadió el “ramo de la instrucción pública” a la “Hacienda pública”. A partir de ese año las leyes de hacienda dictaron todos los procedimientos para recaudar y distribuir el dinero destinado a las escuelas.

Sí bien el régimen de Lira y Ortega estableció los principios de obligatoriedad y gratuidad de la instrucción primaria, los tipos de escuelas quedaban en un terreno indefinido. La *Ley de Instrucción primaria de 1868* es imprecisa en el momento de especificar las clases de escuelas. Cita a los establecimientos que debían de sostener los dueños o arrendatarios de fincas rústicas, cuyo deber era sostener un establecimiento para los niños de los trabajadores.<sup>144</sup> Estas escuelas podrían categorizarse como particulares, aunque era obligatorio para los patrones fundarlas.<sup>145</sup> La sensación de incertidumbre aumenta cuando la *Ley* se refiere a las escuelas particulares, sin ningún contexto o precisión, o bien cuando menciona a las escuelas sin mayor referencia a su sostenimiento.

El gobierno no aclara sí había escuelas particulares y escuelas públicas al mismo tiempo y sí ambas tenían la misma base de financiamiento. Independientemente de las escuelas particulares es necesario revelar qué hizo el gobierno para enfrentar los gastos de las escuelas. ¿Hubo o no gratuidad de la educación elemental? Para empezar el gobierno comprometió a los dueños o arrendatarios de fincas rústicas para sostener un establecimiento en el que asistieran todos los niños dependientes de la finca. El sostén

---

<sup>142</sup> Art. 6, fracción II, *Ley de Instrucción Primaria*, 1868

<sup>143</sup> Art. 9, *Ley de Instrucción Primaria*, 1868

<sup>144</sup> Art. 8, fracción I, *Ley de Instrucción primaria*, 1868

<sup>145</sup> Este principio rigió en el estado hasta tiempos de la revolución con las escuelas Artículo 123.

podría implicar muchas cosas, entre éstas, la construcción de un local, la inversión en libros y útiles o el pago de los preceptores.

La educación de los niños sujetos a las fincas estaba resuelto, pero ¿qué pasaba con el resto de la población infantil? La posibilidad de sostener a las escuelas elementales en los pueblos en principio dependía de dos fuentes: los “Fondos de Instrucción Primaria” locales y “los fondos municipales”. La recaudación y los montos de ambos fondos era un asunto básicamente de los ayuntamientos. La misma *Ley* de 1868 creaba Juntas Directivas en cada municipio, las cuales establecían los criterios de los planes y reglamentos de los “fondos destinados a las escuelas o que deban crearse, así como los medios de su recaudación y contabilidad”, aunque esos planes debían ser aprobados por el gobierno”.<sup>146</sup> Las Juntas tenían cierta autonomía de manejar los fondos de Instrucción pero hay una excepción. Los ayuntamientos tenían la obligación de cubrir los presupuestos mensuales que las Juntas Directivas les presentarían, “siempre que éstas no tengan fondos separarlos para cubrirlos.”<sup>147</sup> Además las Juntas debían de manejar los Fondos de Instrucción Primaria a donde sea posible separarlos de los municipales, remitiendo mensualmente sus estados cortes de caja a las prefecturas respectivas”.<sup>148</sup> Había una Junta por municipio; esto quería decir que los fondos básicamente eran producto de lo que en el municipio se dispusiera y de lo que pudiera recaudarse.

A parte de lo que decidieran las Juntas, en la *Ley de instrucción primaria de 1868* se decidió que los “Fondos de Instrucción Primaria” estatales incluían varias fuentes, entre otros: “las cantidades que de los fondos municipales estén destinadas al fomento de escuelas”; “los que tengan consignados o que en los sucesivo se les consignaren, los recursos o arbitrios de que disfruten actualmente”; “lo que dieren los particulares por la educación de sus deudos”, y el 6% que deben producir los terrenos de comunidad adjudicados conforme a las leyes de la materia,<sup>149</sup> terrenos comunales que llegaron a

---

<sup>146</sup> Art. 6, fracción II, *Ley de Instrucción primaria*, 1868

<sup>147</sup> Art. 8, fracción VI, *Ley Orgánica del poder municipal*, 1869.

<sup>148</sup> Art. 6, fracción VI, *Ley de Instrucción primaria*, 1868

<sup>149</sup> Art. 9, fracción II, *Ley de Instrucción primaria*, 1868. Los Fondos de Instrucción Primaria los integraban: los sobrantes de dominicas a donde se apliquen a este objeto; Los bienes mostrencos declarados tales por la autoridad que corresponda; todas las multas que se impongan por las autoridades no teniendo de antemano señalada alguna especial consignación; Una manda forzosa con el mínimun de veinticinco centavos que deberá cobrarse en toda sucesión ex testamento y ab intestado, por los Tesoreros de los ayuntamientos y una pensión que pagarán las tabernas en cada municipalidad, desde tres centavos diarios hasta doce y medio las de pulque tlachique y desde doce y medio hasta veinticinco centavos las de pulque fino”.

llamarse “de instrucción pública” (Rockwell, 2007:237). El cobro de estos impuestos se haría por las tesorerías municipales.

Los fondos municipales al parecer eran definidos por los ayuntamientos en los presupuestos hechos por ellos.<sup>150</sup> Los presupuestos tenían que presentarse sobre las bases de la *Ley de Hacienda Municipal*.<sup>151</sup> El sostenimiento de las escuelas (no se incluyen las escuelas que tenían que sostener los dueños de fincas rústicas) entonces provenía de tres lados: las cantidades asignadas por las Juntas Directivas, los montos que los fondos municipales establecieran para sostener las escuelas y el dinero que se llegara a reunir en el municipio, según los fondos estatales que se enlistaban en la *Ley de Instrucción primaria de 1868*. Aparentemente, cada municipio resolvía de diferente manera el sostenimiento de sus propias escuelas, con diferentes fuentes de financiamiento. Por ejemplo, en el municipio de Tzompantepec los fondos municipales consistían de lo que se recaudara en el tianguis y corral de conejo, “como de las multas que impone el ayuntamiento y los ciudadanos alcaldes”<sup>152</sup>. En el municipio de San Bernardino Contla una parte de los fondos municipales se recaudaron de la extracción de resinas y sacas de madera.<sup>153</sup>

La financiación de las escuelas que dependía de los fondos municipales estuvo siempre en riesgo, más aun con la eliminación de las alcabalas, cuyo ingreso (no sé si en su totalidad o una parte) era usado para la educación primaria.<sup>154</sup> Algunos municipios alegaban que sus fondos municipales eran inexistentes. Tepeyanco, por ejemplo decía no tener fondos municipales, en cambio los fondos destinados a la enseñanza “cubren bien sus exigencias.”<sup>155</sup> En la misma situación estaba Zacatelco, donde los fondos destinados a la instrucción cubrían nada más los sueldos de los preceptores.<sup>156</sup> En otros

---

<sup>150</sup> Art. 8, fracción XIX, *Ley orgánica del poder municipal*, Miguel Lira y Ortega, gobernador, AHET, Folletería, c.15, núm. 3, 1869. Había una gran diversidad de impuestos que formaban los fondos municipales, cada municipio los definía de distinta manera.

<sup>151</sup> Art. 8, fracción XIX, *Ley orgánica del poder municipal*, 1869.

<sup>152</sup> Periódico semi oficial del gobierno del estado “El pueblo”, jueves 11 de agosto de 1870, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico oficial de estado de Tlaxcala

<sup>153</sup> Periódico semi oficial del gobierno del estado “El pueblo”, domingo 28 de agosto de 1870, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico oficial de estado de Tlaxcala

<sup>154</sup> Discursos pronunciados por el presidente del Congreso C. Lic. Severino Huerta , y el C. Gobernador del Estado Miguel Lira y Ortega, en la solemne apertura de sesiones extraordinarias de la Cámara, el día 24 de junio de 1868, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

<sup>155</sup> El caso del municipio de Tepeyanco. El Pueblo. Periódico semi-oficial del gobierno del Estado, sábado 21 de mayo de 1870. AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

<sup>156</sup> *El Pueblo. Periódico semi-oficial del gobierno del Estado*, sábado 30 de abril de 1870 AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

municipios como Terrenate, “no hubo fondos para la enseñanza pública”, solo fondos municipales, los cuales los formaban únicamente “las contribuciones impuestas para pago de sueldos de los preceptores.”<sup>157</sup>

En la municipalidad de Nativitas, en cambio, las “dotaciones” de los establecimientos “excepto el de la cabecera se cubrían con la contribución llamada Chicontepec <sup>158</sup>, y la de que se recaudaba por fondos municipales”<sup>159</sup>. La contribución de Chicontepec fue usada en otros municipios también. En San Pablo del Monte este impuesto era la única fuente de ingresos a los fondos de instrucción, “cuyo producto con dificultad llega semanariamente a cinco pesos”.<sup>160</sup>

La descripción de los Fondos de Instrucción Primaria (locales y estatales) y de los fondos municipales sugiere que los gastos que generaban las escuelas eran cubiertos básicamente por los pueblos. En este sentido el precepto de la gratuidad como derecho legal financiado por el gobierno estatal no existía, por lo menos durante el periodo de gobierno de Lira y Ortega. Una de las razones de esta situación puede deberse a que Lira y Ortega dio a los municipios autonomía hacendaria. La *Ley de Hacienda de 1868*,<sup>161</sup> así como el presupuesto de ese mismo año<sup>162</sup> no asignaron ninguna partida del presupuesto estatal para la instrucción pública, indicio de que el gobierno de Lira y Ortega se deslindó de la obligación de financiar a los preceptores.

Respecto a quiénes o qué autoridades manejaron los fondos de instrucción (recaudación y distribución), una parte les tocó a las Juntas Directivas y la otra a los ayuntamientos, por medio de las Tesorerías municipales.

En relación los rubros en que se invertirían los Fondos de Instrucción Primaria (estatales), el artículo 12 de la *Ley de Instrucción Primaria* dispuso que en los sueldos de los preceptores y preceptoras, en libros y útiles necesarios “y en cualquier otro gasto

---

<sup>157</sup> *El Pueblo. Periódico semi-oficial del gobierno del Estado*, jueves 21 de julio de 1870, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

<sup>158</sup> Sobre el llamado impuesto de Chicontepec en el estado de Puebla, véase Acevedo (2004: 24, 35-36, 40-42, 48-50, 69-89; 2005: 97-103 y 2011: 87-95).

<sup>159</sup> *El Pueblo. Periódico semi-oficial del gobierno del Estado*, sábado 2 de abril de 1870, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

<sup>160</sup> *El Pueblo. Periódico semi-oficial del gobierno del Estado*, sábado 14 de mayo de 1870. AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala..

<sup>161</sup> Presupuesto de 1882, *Periódico oficial. El pueblo.*, abril 2 y 8 de 1868. AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

<sup>162</sup> Presupuesto de 1882, *Periódico oficial. El pueblo.*, Mayo 14 de 1868, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

indispensable para el sostén de los establecimientos”. Esta tendencia inicial hacia la municipalización de las finanzas escolares sería modificada por los siguientes gobiernos del estado, particularmente por Mariano Grajales y Prospero Cahuantzi.

### **3.3 El manejo del Fondo de Instrucción Pública durante el periodo de Grajales**

Es en el periodo de Grajales en que se reestructura la manera de constituir el Fondo de Instrucción Pública y de redistribuir los recursos destinados a las escuelas. Grajales a diferencia de Miguel Lira y Ortega eliminó la participación de los pueblos en el financiamiento de las escuelas, por lo que los Fondos de Instrucción Primaria (local) que admitió Lira y Ortega desaparecieron. En este sentido los Fondos de Instrucción Primaria en el gobierno de Grajales solamente fueron estatales. Por otro lado Grajales establecía que el estado destinaría anualmente cierta cantidad al Fondo de Instrucción Pública. De esta manera el gobierno hizo explícita su participación en el financiamiento de las escuelas.

El gobierno de Grajales armó, a través del *Reglamento de la ley de instrucción primaria de 1882*, una estructura político-económica para el manejo de los fondos destinados a las escuelas. Estableció Tesoreros de los Consejos Municipales, Tesoreros de los Consejos de Distrito y Tesoreros del Consejo Superior, aparte del Prefecto Político. A los primeros les tocó recaudar el 6% anual de los réditos sobre los antiguos terrenos de comunidad y las multas a los padres de familia, parientes o tutores y a toda persona que no enviaran a los menores a los establecimientos de enseñanza. Los prefectos políticos cobrarían el impuesto personal de 6 ¼ de centavos. El Consejo Superior recibiría las cantidades que el estado destinara anualmente a la educación. La recaudación del resto de los fondos (la recaudación 25% del importe mensual de todos los ingresos de los ayuntamientos; el cobro sobre “la propiedad, usufructo o uso de fincas rústicas y urbanas procedentes de manda pía o de cualquier origen destinadas a la instrucción”, “las donaciones que se hicieren en especie o en dinero y que se invertirán precisamente en su objeto, según la voluntad del donantes”; una “manda forzosa con el mínimo de un peso y el máximo de diez y que se cobrará por toda sucesión ex testamentaria o ab-intestado y la mitad de las multas que se impongan por todas las autoridades del Estado) les correspondió a los Tesoreros de los Consejos de Distrito<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> Art. 47 al 53, *Reglamento de la ley de Instrucción Primaria, 1882*

Al considerar la estructura político-económica que armó Mariano Grajales, en los municipios quedaba muy poco dinero para las escuelas de los pueblos. La mayoría de los recursos se concentraron en las cabeceras de los Distritos, sedes de los Prefectos Políticos. Además, con la extracción del 25% de los ingresos de los municipios, al ser una orden impuesta por el gobierno restó autonomía hacendaria a los ayuntamientos.

Los ayuntamientos no tuvieron suerte con las decisiones sobre la inversión de sus escuelas, ni tampoco con la concentración, control y distribución del dinero de las mismas. La *Ley de Instrucción primaria de 1882* en el artículo 17 expone que en las tesorerías de cada distrito se haría la distribución de los fondos “debiendo los municipales acudir a su respectiva cabecera para enterar sus sobrantes si los tuvieran o para reclamar lo que les faltare”.<sup>164</sup>

Por su parte el artículo 32, fracción 5 del *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria* de ese mismo año explicita que a los Consejos de Distrito les correspondía llevar en su oficina la cuenta de los ingresos y egresos, así como la de “todas las existencias capaces de producir fondos periódicos o accidentales”. Antes del 6 de cada mes los Consejos de Distrito remitirían al Consejo Superior el corte de caja del mes anterior para su registro y aprobación<sup>165</sup> Bajo estas normas legislativas los ayuntamientos quedaron al margen del dinero recaudado para sus escuelas.

El Consejo Superior de Instrucción Pública estaría enterado de todos los fondos destinados a la instrucción pública, así como del “costo de su sostenimiento y producto que arroja cada localidad”<sup>166</sup>. El gobierno del estado por medio del Consejo Superior mantendría una vigilancia constante del dinero que se generaría de los fondos de instrucción. Según el *Reglamento de la Ley de Instrucción Primaria* el Consejo Superior llevaría una cuenta particular por “Débito” y “crédito” a cada uno de los distritos, “de todos los fondos destinados o que en adelante se destinaren a la instrucción pública, teniendo por separado un libro auxiliar en dónde se anoten todas las escuelas de cada distrito y los fondos particulares de cada localidad”.<sup>167</sup> La vigilancia sobre el dinero que se generaba llegó al extremo de estipularse en el *Reglamento de la Ley de instrucción primaria* que los Consejos de Distrito investigarían sobre “toda ocultación de fondos de

---

<sup>164</sup> Art 17, *Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>165</sup> Art. 32, fracción 5 y 6., *Reglamento de la ley de instrucción primaria, 1882*

<sup>166</sup> Art. 31, fracción 3, *Reglamento de la ley de instrucción primaria, 1882.*

<sup>167</sup> Art. 31, fracción 4, *Reglamento de la ley de instrucción primaria, 1882*

la instrucción pública, dando de sus averiguaciones cuenta oportuna al superior”.<sup>168</sup> Este mismo *Reglamento* solicitó a los Consejos Municipales “inquirir en su localidad sobre cualquiera ocultación que pueda lastimar los fondos de instrucción pública y exigir de quien corresponda la mayor exactitud en su recaudación y puntualidad en su entrega”.<sup>169</sup>

Al consultar la *Ley Orgánica del Cuarto Poder* de 1881, de Grajales, encontré únicamente una referencia sobre el financiamiento de las escuelas. En este documento se dice que el *Presupuesto* y el *Plan de Arbitrios* de los municipios eran hechos por los ayuntamientos por lo que éstos decidían cómo generar dinero en los municipios y por medio de qué actividades económicas, además de precisar en qué y cómo se gastaba el dinero.<sup>170</sup> El presupuesto y los impuestos para determinar y generar dinero para las escuelas no fue la excepción. En el artículo 6 en la fracción IV de esta misma *Ley Orgánica* determinó que los ayuntamientos tenían las “obligaciones” de “cubrir los Presupuestos de la Instrucción Primaria, cuando esta no tenga fondos separados”.

Es importante precisar que en cada municipio había una Tesorería Municipal a cargo de un Tesorero nombrado por el ayuntamiento.<sup>171</sup> Esta oficina solo le competía intervenir en asuntos de la hacienda municipal en la que se podía incluir la instrucción pública.

En principio, la *Ley de instrucción primaria* de 1882 establecía que la instrucción elemental debiera ser gratuita. Para cumplir con dicho precepto, según palabras del profesor Antonio P. Castilla, el gobierno se valió del “tributo” de medio real “señalado como el principal recurso para el sostenimiento de las escuelas”. Antonio P. Castilla expresó que esta contribución “no es nueva... ni injusta, ni mucho menos onerosa para todo ciudadano honrado que tenga conciencia de lo que se debe a sí mismo y a una sociedad culta de que forma parte”. La disertación de Castilla fue pronunciada, según él, en un contexto en que los vecinos de las mayores poblaciones se negaban a pagar el medio real. Casi al final de su discurso Castilla declara que “para levantar el estado de su postración” se hiciera pagar el tributo por “voluntad o a la fuerza”<sup>172</sup>.

---

<sup>168</sup> Art. 32, fracción 9, *Reglamento de la ley de instrucción primaria, 1882*

<sup>169</sup> Art.33, fracción 7, *Reglamento de la ley de instrucción primaria, 1882*

<sup>170</sup> Art. 6, fracción 15, *Ley Orgánica del Cuarto poder Constitucional* J. Mariano Grajales, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 1881

<sup>171</sup> Art. 5, fracción VII, *Ley Orgánica del Cuarto Poder Constitucional, 1882*

<sup>172</sup> *Análisis de la Ley de 13 de enero, Órgano oficial de gobierno. El Estado de Tlaxcala, 6 de mayo de 1882*, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

Continuando con la versión de Antonio P. Castilla, el pago de medio real “de la ley de hoy”, continua diciendo, “no es otra cosa que la contribución llamada de Chicontepec de la ley de ayer”<sup>173</sup>. Castilla al referirse a la “ley de hoy” estaba hablando de la *Ley de Instrucción Primaria de 1882*. Sin embargo, en ningún lado de esta *Ley* aparece el medio real.

De los ocho fondos de instrucción pública que se enlistan en la *Ley de Instrucción Primaria de 1882* hubo uno que se reservó para la contribución personal, aunque como expliqué más arriba se trataba del pago de 6  $\frac{1}{4}$  de centavos que tenía que hacer todo varón mayor de diez y ocho años y menor de sesenta<sup>174</sup>.

Con los datos que nos da Castilla<sup>175</sup> no es posible hacer una interpretación de en dónde se asentó (en qué documento) la contribución de Chicontepec. Lo que sí es posible es que la contribución de Chicontepec era financiada por los pueblos, cuyos ingresos una parte se destinó a la educación.

El resto de los fondos que harían posible el sostenimiento de las escuelas fueron: 25% del importe mensual de todos los ingresos de los ayuntamientos; el producto del 6% anual que por réditos satisfacen los dueños de los antiguos terrenos de comunidad (Rockwell 2007: 237) y las cantidades que del erario del Estado se le designen anualmente<sup>176</sup>.

Un ejemplo sugiere los montos que se manejaban. Según los datos cuantitativos en el mes de marzo de 1882 en todo Tlaxcala había un “personal de preceptores” de 185, atendiendo a 8,718 alumnos; de estos 32 eran profesoras y 6 ayudantes. El total gastado ascendía a \$ 2,235.50<sup>177</sup>, suma que seguramente cubría solo el sueldo de los profesores

A partir del 1º de junio de 1882 se ajustaron los gastos de la administración pública. El nuevo presupuesto quedó que a la instrucción se le asignaría \$ 2,000.00, es decir, solo el 2.3% de todo el egreso del estado.<sup>178</sup> Si se compara el dinero fijado por el estado y la cantidad que se invertía en un mes de sueldos queda una gran suma (entre

---

<sup>173</sup> *Análisis de la Ley de 13 de enero, Órgano oficial de gobierno. El Estado de Tlaxcala, 6 de mayo de 1882,*

<sup>174</sup> Art. 14, fracción I, *Ley de Instrucción Primaria, 1882.*

<sup>175</sup> *Análisis de la Ley de 13 de enero, Órgano oficial de gobierno. El Estado de Tlaxcala, 6 de mayo de 1882,*  
AHET

<sup>176</sup> Art 14, fracciones, I, II, III y V, *Ley de Instrucción Primaria, 1882.*

<sup>177</sup> *Órgano oficial de gobierno. El Estado de Tlaxcala, 6 de mayo de 1882.*

<sup>178</sup> *Órgano oficial de gobierno. El Estado de Tlaxcala, 4 de junio de 1882.*

honorarios y gastos generales de las escuelas), que habría que cubrir. Por supuesto que los pueblos, queriendo o no, se les dejó el financiamiento de gran parte de la instrucción primaria. El gobierno designaba el monto de los honorarios de los maestros de manera totalmente discrecional, de tal manera que hubo gran disparidad entre los sueldos de los maestros que laboraban en diferentes pueblos.<sup>179</sup>

A través del estudio sobre la procedencia y financiamiento de la educación puedo definir hasta dónde la instrucción pública es gratuita, para quién y en qué condiciones. No obstante, tales datos no son suficiente para averiguar qué papel jugó el ayuntamiento en el control de los fondos ¿Puede ser que el municipio mantenía su autonomía hacendaría?

### **3.4 Centralización del financiamiento de la instrucción pública en el Prosperato**

Durante el breve periodo de transición hacia el Prosperato, los Fondos de instrucción pública continuaron igual que administración pasada de Mariano Grajales. La excepción fue que los ayuntamientos que pagaban el 25% del importe mensual de todos sus ingresos municipales, con la *Ley de Instrucción Pública de 1885* cubrirían solo el 15%. El impuesto personal también permaneció intacto. El artículo dice que todo individuo, varón, mayor de diez y ocho años y menor de sesenta pagaría mensualmente 6  $\frac{1}{4}$  centavos, “no exceptuando por la presente Ley”.<sup>180</sup>

La creciente centralización de la educación en manos del estado se hace más visible en las nuevas funciones de la Tesorería General del estado que con anterioridad a esta ley manejaba solo asuntos financieros del estado, pero no incidía en el ramo de instrucción pública. La nueva *Ley de Instrucción Pública de 1885*, encabezada por el gobernador interino Teodoro Rivera, es muy explícita en la desaparición de la Tesorería del Consejo Superior, así como el de los Consejos distritales y municipales. En el artículo 1 transitorio se lee:

El Tesorero del Consejo Superior de Instrucción Pública y los Tesoreros de los Consejos de Distrito y de los municipios al cesar en sus cargos, enterarán desde luego en Tesorería general las cantidades que resulten existentes en su poder previa la liquidación de cuentas

---

<sup>179</sup> Art. 13, *Ley de Instrucción Primaria, 1882*

<sup>180</sup> Art. 42, *Ley de Instrucción Pública, 1885*

que todos deberán rendir ante dicha oficina a la que entregarán los libros y documentos relativos a dichas liquidaciones<sup>181</sup>.

De ese momento en adelante, la Tesorería General cobraría los impuestos y demás fondos de instrucción pública por medio de los recaudares de rentas<sup>182</sup>. “La misma tesorería “se encargaría de la contabilidad de los fondos y de su distribución<sup>183</sup>. Bajo este nuevo esquema de financiamiento los municipios perdieron el control total de los fondos de instrucción, por lo menos de los fondos impuestos por el estado. La Tesorería general, por ejemplo, haría los pagos directos de todos los gastos concernientes a la instrucción pública. Por si fuera poco, los ayuntamientos o por lo menos el presidente municipal rompió el vínculo con los profesores a razón de que la Tesorería general pagaría “directamente” los sueldos de los preceptores<sup>184</sup>. La Tesorería general a su vez tendría una sección de instrucción pública dedicada especialmente a la contabilidad de este ramo anotando los ingresos y fondos que le corresponden.<sup>185</sup>

El intento del gobierno por controlar el dinero en una Tesorería general tuvo una excepción. Los Prefectos Políticos continuarían recaudando la contribución personal, aunque de la cantidad recaudada al parecer el prefecto tenía que rendir cuenta a la Tesorería general.

Al mismo tiempo, el artículo 13 *Ley de Instrucción Pública de 1885* reafirmó que las personas que tengan bajo tutela a un niño en edad escolar estaban obligadas a proporcionar instrucción en las escuelas oficiales, particulares o en lo privado. A los padres de familia no les quedó de otra que enviar a sus hijos a las escuelas. Si el gobierno forzaba a las familias a instruirse, era de suponerse que debía de comprometerse a tener suficiente caudal para cubrir las necesidades mínimas que requería una escuela. Ricardo Rendón afirma al respecto que para financiar las obras públicas, entre estas la educación, Cahuantzi decidió incrementar las contribuciones fiscales y su eficiente recaudación (2005: 92). Para acercarse a la propuesta de Rendón es indispensable acudir a la Ley de Hacienda del propio Cahuantzi.

Próspero Cahuantzi fue el primer gobernador de Tlaxcala que trasladó explícitamente los Fondos de Instrucción Pública a las leyes hacendarias y considerarlos

---

<sup>181</sup> Art transitorio, *Ley de Instrucción Pública de 1885*.

<sup>182</sup> Art. 45, *Ley de Instrucción Pública, 1885*.

<sup>183</sup> Art. 46, *Ley de Instrucción Pública, 1885*.

<sup>184</sup> Art. 46, *Ley de Instrucción Pública, 1885*.

<sup>185</sup> Art. 46, *Ley de Instrucción Pública, 1885*.

parte de la hacienda pública y no un asunto exclusivo del ramo educativo ni municipal. En la *Ley de Hacienda de 1888*,<sup>186</sup> es decir, apenas tres años de que Cahuantzi ocupara la gubernatura, incorporó los fondos de instrucción pública en esta ley de hacienda.

Este cambio fue retomado en la *Ley de Hacienda de 1897*, que es idéntica (en el ramo educativo) a la de 1888. Por ser más cercana a las reformas que hizo el gobernador a la legislación educativa, será la que analizaré. Además Según la *Ley de Hacienda de 1897*, los Fondos de instrucción fueron nueve, pero los que realmente soportaron los gastos de la educación se centraron en los ocho centavos que tenía que pagar todo varón desde la edad de diez y ocho años hasta los sesenta. Este es el mismo impuesto personal que todavía en la *Ley de Instrucción Pública de 1885*, era de 6 ¼ de centavos. Las otras fuentes importantes fueron el 15% del importe mensual de todos los ingresos de los fondos municipales y el “producto del 6% anual que por réditos satisfacen los dueños de los antiguos terrenos que antes eran de comunidad de los pueblos”. Además de las multas que imponga el *Reglamento de la Instrucción primaria de 1898*, entre estas las infracciones que se les impuso a los tutores que no enviaran a los niños en edad escolar a las escuelas.<sup>187</sup>

El manejo de los ingresos de la hacienda pública recaería en la Tesorería general, los recaudadores de rentas y los prefectos. El artículo 138 de la *Ley de Hacienda de 1897* estableció que los “impuestos y demás fondos destinados al sostén y fomento de la instrucción pública” quedaría bajo la “dirección y responsabilidad” del Tesorero General, quién cuidará que con entera separación de las rentas generales, hagan el cobro de aquellos las oficinas recaudadoras de los distritos foráneos. Además la Tesorería General haría la “contabilidad y distribución” de los fondos de instrucción pública, haciendo directamente los pagos de los sueldos de los profesores “y en general de todos los gastos concernientes al ramo”<sup>188</sup>. Los recaudadores de rentas se encargaron de cobrar los fondos de instrucción a excepción del impuesto personal, el cual como ya era tradición recayó en el prefecto político.<sup>189</sup>

La administración municipal de los fondos casi fue anulada. El artículo 129 de la *Ley de Hacienda* solo dice que los Tesoreros municipales “enteraran” en las Recaudaciones de rentas el quince por ciento de los ingresos del mes anterior. Los

---

<sup>186</sup> *Ley de Hacienda, 1888*. AHET, Sección folletería, C. 10, núm. 267.

<sup>187</sup> Art. 95, *Reglamento de la Instrucción Primaria, 1898*.

<sup>188</sup> Art. 140, *Ley de Hacienda de 1897*, Sección , Folletería.

<sup>189</sup> Art. 141, *Ley de Hacienda de 1897*.

ayuntamientos en esta ley y en las sucesivas que decreto Cahuantzi no tuvieron una participación activa.

En cuanto a la intervención del estado en el sostenimiento de las escuelas, en la lista de los Fondos de instrucción pública no hay uno que indique que el estado le tuviera asignada una partida.<sup>190</sup> Más bien, se apropió del manejo de los Fondos preexistentes. La justificación que encuentro es que en los *Presupuestos* se especificaba cuánto dinero el estado destinaba a cada escuela. Los *Presupuestos* expedidos por Cahuantzi tienen la característica de que se detalla el monto que se asignaba para los sueldos de los preceptores.

Oficialmente el gobierno únicamente se comprometía a invertir en sueldos de los maestros<sup>191</sup>; el resto de los gastos según Ricardo Rendón fue cubierto por el impuesto personal, el 6% que por réditos debían de pagar los dueños de los terrenos adjudicados y el 15% de los ingresos municipales (1993:244).

A parte de los Tesoreros, la Ley de Hacienda regulaba la injerencia de los Prefectos Políticos en el manejo del Fondo de Instrucción Pública. Aunque los ayuntamientos seguían elaborando los presupuestos y planes de arbitrios, la única vía para que éstos fueran aprobados por la Cámara del estado era a través de los Prefectos Políticos. Éstos tenían la “facultad” de “revisar y hacer que se corrijan” los presupuestos y planes “para elevarlos, por conducto del Superior Gobierno” al Congreso.<sup>192</sup> Una vez aprobados los presupuestos, los prefectos harían que los ayuntamientos invirtieran los fondos conforme a los presupuestos,<sup>193</sup> así como “cuidar” que se ejercieran los recursos para cubrir los gastos indispensables de las municipalidades.

El dominio sobre los municipios se reafirmó con las vistas del Prefecto, “siempre que lo crea conveniente” a las tesorerías municipales, con el objetivo de examinar las cuentas y cortes de caja. Por si fuera poco, si el Tesorero se encontraba en “quiebra” el

---

<sup>190</sup> Art. 128, *Ley de Hacienda de 1897*.

<sup>191</sup> Aunque el dinero para los sueldos de los maestros provenía de los fondos

<sup>192</sup> Art. 6, fracción VI, *Ley Reglamentaria del artículo 64 de la Constitución Política del estado, para la administración y régimen interior de los Distritos*, 1892, AHET, Folletería, c. 18, núm. 526.

<sup>193</sup> Art. 5, fracción, VIII, *Ley Reglamentaria del artículo 64 de la Constitución Política del estado, para la administración y régimen interior de los Distritos*, 1892.

prefecto estaba facultado para “procurar” que la corporación nombrara a otro, para consignar “al responsable al juez competente”<sup>194</sup>.

Es cierto que los Prefectos no recaudaron ninguno de los impuestos, según la *Ley Reglamentaria del artículo 64*. Dicha privación se compensó al cuidar que los recaudadores de rentas, de su respectivo distrito, no cobraran más de lo que corresponde a las rentas del estado “pudiendo aprenderlos en caso de cualquier abuso...y consignarlos al juez competente, sin dejar de hacer efectivo el cobro de la cuota legítima”<sup>195</sup>.

Tal parece que Cahuantzi otorgó “facultades” y “deberes” a los Prefectos para vigilar cuánto dinero se recaudaba y se gastaba en los municipios, sin desviar el dinero en otras cosas que no estuviera permitido por la *Ley de Hacienda*. Al respecto, el artículo 5, fracción XVII exhorta al Prefecto a “cumplir exactamente” las prevenciones contenidas en la Ley de Hacienda vigente, según las atribuciones que en ellas se les confiere.

En general al Prefecto Político le tocó “velar” porque los fondos del erario no se dedicaran a otro objeto, corrigiendo los “abusos que descubran a este respecto y visar los cortes de caja que se practiquen mensualmente en la Recaudación de rentas de su respectivo distrito”.<sup>196</sup>

### 3.5 Conclusiones

Entre más retrocedemos en el tiempo vamos encontrando que los vecinos, o para ir en acorde con el pensamiento liberal, los “ciudadanos”, financiaban las escuelas elementales. Todavía en 1857 encontramos en el *Decreto número 5* que las Juntas Directivas, integradas por ciudadanos, ordenaban los Fondos de Instrucción Pública (que podrían llamarse fondos locales) según su propio criterio, esto es, desde la formación de los fondos, su recaudación y su distribución. La intervención del gobierno se contrajo al establecimiento de los Fondos de Instrucción que tenían que recaudarse en los municipios.

---

<sup>194</sup> Art. 6, fracción V, *Ley Reglamentaria del artículo 64 de la Constitución Política del estado, para la administración y régimen interior de los Distritos*, 1892.

<sup>195</sup> Art. 6, fracción, XXV, *Ley Reglamentaria del artículo 64 de la Constitución Política del estado, para la administración y régimen interior de los Distritos*

<sup>196</sup> Art. 5, fracción XIV, *Ley Reglamentaria del artículo 64 de la Constitución Política del estado, para la administración y régimen interior de los Distritos*, 1892.

Durante la administración de Lira y Ortega existieron tres formas de financiar a las escuelas. La primera provino de lo que planeaban las Juntas Directivas. Éstas podían generar recursos según sus propios criterios. Recaudaron y distribuyeron los fondos que ellas mismas podían elaborar.

Quiero hacer una pausa y adelantarme a exponer que las Juntas fueron organismos educativos formados por los vecinos de los municipios, que aunque eran nombrados por los ayuntamientos aparentemente actuaban con cierta autonomía. Lira y Ortega continuó con la práctica de otorgarles a los pueblos control sobre las escuelas.

La segunda forma de financiamiento la instalaron los municipios. Éstos podían destinar de los fondos municipales un dinero para las escuelas, siempre y cuando las Juntas no tuvieran suficientes recursos. La tercera fueron los fondos que impuso el gobierno a los municipios, entre estos las cantidades que de los fondos municipales estuvieran destinados a las escuelas. Aquí el ayuntamiento no tuvo opción de negarse a sostener a las escuelas. Por mandato así tenía que ser.

En general como puede observarse las escuelas dependían del dinero que se generaría en los municipios, eso no significa que éstos tuvieran el control total del dinero. No puedo afirmar que Lira y Ortega en verdad hizo posible el poder municipal, a pesar de que las Juntas se instalaron en las cabeceras municipales y ni siquiera sabiendo que los ayuntamientos nombraron a los miembros de las Juntas. Aun a pesar de que los Tesoreros municipales cobraban los impuestos de los fondos (estatales). Yo creo que más bien hubo un doble proceso fiscal: el que Lira les continuó otorgando a los pueblos, a través de las Juntas Directivas y el reconocimiento de los ayuntamientos.

El precepto de la gratuidad no fue posible con Lira y Ortega, porque los gastos se los cargaron a los municipios y a los pueblos, a pesar de que los particulares aportaban dinero en la forma de impuestos<sup>197</sup>. La centralización de la educación se vislumbra en el Gobierno de Mariano Grajales (1881-1885). El cambio más fuerte que hizo Grajales fue la imposición del impuesto personal y repartir el cobro y distribución de los Fondos de Instrucción a la nueva figura fiscal que creó: el Tesorero de los Consejos. En la escala fiscal, el rango más alto le tocó al Tesorero del Consejo Superior, el rango intermedio a los Tesoreros de los Consejos de Distrito y el rango menor a los Tesoreros

---

<sup>197</sup> En el art. 9 fracción IV de la *Ley de Instrucción Primaria de 1868* dice que lo que dieran los particulares por la educación de sus deudos.

de los Consejos del municipio. Es en este momento en que se desplazó totalmente a los pueblos y en menor grado a los ayuntamientos en el control de las finanzas del ramo educativo.

En las reformas fiscales que impulsó Grajales el que salió perdiendo fue el ayuntamiento. En los municipios se quedó muy poco dinero para las escuelas, incluso la recaudación del 6% de los réditos de los antiguos terrenos de comunidad y las multas a aquellos que no enviaran a sus hijos a las escuelas, que era responsabilidad del Tesorero del municipio fue a dar a los distritos. La mayoría del dinero recaudado se concentró en las cabeceras de los distritos, sede de los prefectos.

La limitada autonomía que les dio Lira y Ortega a los ayuntamientos en el manejo de los Fondos de Instrucción fue anulada por Grajales. La inversión, control y distribución de los fondos no fue más competencia de los ayuntamientos. Todo lo contrario de sucedería al prefecto. Ésta autoridad ingresó por la puerta grande al ramo educativo, le tocó cobrar el impuesto personal.

El gobernador, por su parte, en calidad de Ejecutivo del estado y como cabecilla del Consejo Superior vigiló muy de cerca todo el dinero que llegaba a los distritos. Además tenía que enterarse del costo del sostenimiento de las escuelas y producto que arrojaba cada localidad.

Respecto a la contribución de Chicontepec no se refleja en la legislación de Grajales, sin embargo, en la realidad es muy posible que subsistiera con el resto de los Fondos de Instrucción. Así mismo considero que al igual que la contribución de Chicontepec los pueblos y los ayuntamientos crearon por su cuenta fondos destinados a las escuelas, no obstante esto no se puede comprobar en esta tesis, es una situación que queda pendiente en esta tesis.

Por último, el gobierno de Grajales comenzó impulsar la gratuidad al destinar una partida del erario al ramo educativo.

Con Próspero Cahuantzi la centralización de la educación se incrementó. Lo primero que realizó en los primeros años de su gobierno fue eliminar a los tesoreros de los Consejos y promover a la Tesorería General como la administradora de los Fondos de Instrucción. En 1885 se decidió que la Tesorería General cobraría los impuestos y demás Fondos de Instrucción, a través de los recaudadores de rentas. El cobro y su distribución de los fondos recayeron en esta misma oficina. De en adelante la Tesorería

pagaría directamente todos los gastos de la instrucción pública, como los sueldo de los profesores.

A parte de los recaudadores, la Tesorería limitó la participación de otros funcionarios en el control de las finanzas. El prefecto fue una de las excepciones. Él continuaría cobrando el impuesto personal, el cual para 1897 subiría a ocho centavos, más  $1\frac{3}{4}$  que en 1885.

Otra de las novedades de Cahuantzi fue el traslado de los Fondos de Instrucción a las leyes de Hacienda por considerar que la educación era asunto del estado y no de los municipios, como en los anteriores años. En la Ley de Hacienda de 1897 se lee que se redujo el importe mensual de los ingresos de los municipios del 25% que se recaudaba en 1885 al 15% en 1897.

Cahuantzi tuvo cuidado en presentar el monto de los sueldos de los profesores y el lugar en el que éste desempeñaría su trabajo, para ello se valió de los presupuestos. Los presupuestos son los testimonios de que el gobernador se interesó más por invertir en los sueldos de los maestros. Por referencias del historiador Ricardo Rendón para cubrir los sueldos el gobernador aumentó los impuestos, principalmente a los que poseyeran tierras.

En tiempos de Cahuantzi los prefectos incrementaron su poder. Intervinieron en la economía municipal. Aunque en el artículo 68 especificaba que los ayuntamientos tenían la facultad y obligación de “proponer al Gobierno, por conducto de la Prefectura respectiva arbitrios necesarios para el mejoramiento de las escuelas, utensilios y cuanto sea necesario para el progreso de la Instrucción”, como dice el mismo artículo solamente se trataba de una propuesta que quedaba al árbitro del gobernador y del prefecto.

En fin, los prefectos podían revisar, corregir y hacer que el Congreso aprobara los presupuestos de los municipios. Los prefectos adicionalmente visitarían a las tesorerías municipales para examinar las cuentas y cortes de caja.

## **Capítulo IV: La gestión local de las escuelas: de los Ayuntamientos a Juntas y Consejos de Vigilancia.**

La estructura administrativa de la Instrucción pública, así como el control de los recursos destinados al pago de los sueldos de los directores y preceptores, muestra una creciente centralización a partir de 1857, primero al nivel de las autoridades municipales, los ayuntamientos, y posteriormente hacia los Prefectos y al propio Gobernador como “director nato”. Esta centralización se logró con el desplazamiento continuo de los ayuntamientos y con la creación de las figuras de Consejos Superiores y Distritales.

No obstante, las escuelas no podían existir sin la participación de la población y de las autoridades locales. En este capítulo, volvemos sobre la historia desde 1857, centrandó la atención en las sucesivas leyes, decretos y reglamentos que daban atribuciones y facultades a los propios ayuntamientos, así como a otras figuras que toma un lugar fundamental en la gestión escolar local hacia finales del siglo, las Juntas Directivas y los Consejos de Vigilancia en los municipios.

### **4.1 La emergencia de los ayuntamientos en el periodo de Miguel Lira y Ortega (1857-1872)**

Aunque entre 1857 y 1858 el gobernador oficial de Tlaxcala fue Guillermo del Valle, es claro que su secretario de gobierno, Manuel Lira y Ortega, fue quien más impulsó la política educativa antes de la invasión francesa y el Segundo Imperio. En la legislación educativa de Tlaxcala que se generó después de la promulgación de la *Constitución Mexicana de 1857* ya se introducía, sin mayor elaboración, al ayuntamiento en el quehacer escolar. El *Decreto número 5* de 1857 le reservó simplemente tres artículos: dos que giran en torno a la vigilancia de los maestros<sup>198</sup> y de los niños<sup>199</sup> y, otro que dejó pendiente las atribuciones que les cometan las leyes “en todo lo que concierna a la buena dirección de una ilustrada educación de la juventud”<sup>200</sup>.

El artículo 16 del *Decreto número 5* de 1857 dice que los ayuntamientos procurarán que los maestros y maestras “no carezcan de idoneidad”, que “sufran” el examen antes de que se les expidan sus títulos y “que disfruten dotaciones suficientes”. Por su parte, el artículo 17 destaca a las “autoridades locales”, probablemente haciendo

---

<sup>198</sup> Art. 16, *Decreto Número 5*

<sup>199</sup> Art. 17, *Decreto Número 5*

<sup>200</sup> Art. 15, *Decreto Número 5*

referencia al ayuntamiento y al juez local. A ambos les pide cuidar “escrupulosamente” que los niños de ambos sexos acudan a las escuelas y a las “Amigas”<sup>201</sup>, enterándose por los maestros y maestras sobre la falta de asistencia.

Al parecer el *Decreto* refleja cierta inclinación del gobierno estatal para que los ayuntamientos eligieran muy bien a los preceptores que propusieran. La frase de “no carezcan de idoneidad” se traduce como “buena disposición y suficiencia para alguna cosa”<sup>202</sup>. De acuerdo con lo expresado, los ayuntamientos tenían que asegurarse de las aptitudes y capacidades de los maestros que propusieran para contratarse cada año, pues no había permanencia en el empleo. El título era una de las garantías de ese conocimiento, sin embargo el título no tiene el mismo significado que en la actualidad. El antecedente más cercano (finales del siglo XVIII) a la definición de “título” corresponde a la propuesta de Dorothy Tanck. Ella sugiere que el “título” era una especie de certificado o contrato en el que además de examinar al preceptor, en el escrito se estipulaba el sueldo y sus obligaciones (1999: 375).

Elsie Rockwell (2007: 171-179) afirma que para la segunda mitad del siglo XIX, el “título” sí incluía hacer un examen, aunque era suficiente poseer los conocimientos del mismo grado al que aspirara a dirigir. El título también podía adquirirse en la práctica, es decir, el preceptor tenía someterse un tiempo a impartir enseñanza antes de que se le expidiera el título. En ambos casos, indica Rockwell, los conocimientos generalmente fueron adquiridos de manera autodidacta. El acto de contratar a un maestro equivalía a establecer una escuela, y cuándo no había maestro, la escuela dejaba de existir en las estadísticas.

Este pequeño apartado del *Decreto* de 1857 sobre el ayuntamiento dejó un legado que se refleja en el discurso de la época: el reconocimiento incipiente del ayuntamiento en la organización y gestión de las escuelas; la formación de los maestros y la obligatoriedad de la educación. Éste último punto es responsabilidad de los ayuntamientos de vigilar que los niños y niñas asistan a la escuela, lo cual era imposible saber (tomado en cuenta el número de escuelas de todo el municipio) sin la ayuda de los preceptores. Para la naciente legislación estatal era tan importante la asistencia de

---

<sup>201</sup> Las “Amigas”, eran maestras que daban clase a las niñas, generalmente en su propio domicilio.

<sup>202</sup> Idoneidad para mediados del siglo XIX era: “Buena disposición y suficiencia para alguna cosa”. Diccionario de lengua castellana por la Real Academia de la Lengua Española. Madrid, Imprenta Nacional, 1852. La consulta se hizo en <<http://buscon.rae.es/nitle/SrvltGUIMenuNtile?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0>> (26 noviembre de 2014).

los niños que una parte de los fondos de enseñanza primaria se invertirían en los gastos “que sean indispensables para la asistencia de las escuelas y Amigas ya establecidas y que se establezcan en los sucesivo”<sup>203</sup>.

El Decreto de 1857, al tener carácter de documento normativo, todavía limitaba al ayuntamiento en sus funciones hacia las escuelas. La *Constitución Política del Estado de Tlaxcala* de 1857, que se promulgó posterior al decreto, en cambio, introdujo el derecho o poder de los Ayuntamientos para intervenir en las escuelas. Ese poder se traduce en la Constitución como “facultades”<sup>204</sup>, las cuales investían a los municipios de cierta legitimidad para actuar en el espacio escolar. Al mismo tiempo, así como el marco jurídico de la nueva ley ratificó<sup>205</sup> las acciones de las autoridades municipales por medio de las facultades, también las amplió al referirse a las “obligaciones”.<sup>206</sup> El contexto en que se dio este cambio político, hay que recordar, se basó en el pensamiento de “un nuevo Estado” que prometía un “porvenir dichoso” y libertad política<sup>207</sup> para Tlaxcala. Como en otras entidades, a los Ayuntamientos y a las escuelas lentamente se les depositaron las esperanzas de progreso. Por eso, la legislación establecía que estas autoridades tendrían las “facultades y obligaciones” de “Acordar toda obra de utilidad pública local” y de “Administrar...las casas de beneficencia y de instrucción primaria”.<sup>208</sup>

En relación al primero, se puede interpretar que la escuela formaba parte del ámbito público y, que como tal los ayuntamientos tenían entre sus responsabilidades establecer una escuela y reconocer el beneficio social que traería consigo. No se sabe si esto implicaba la construcción de un local especial o si incluía la contratación de un maestro, ni tampoco se alude al papel de los pueblos sujetos a las cabeceras municipales en el fomento de la educación. Respecto al segundo, administrar la instrucción primaria puede referirse a “cuidar” de los bienes de las escuelas.

---

<sup>203</sup> Art 14, Decreto número 5 1857.

<sup>204</sup> “Facultad”: “Potencia o virtud para hacer alguna cosa”. Diccionario de lengua castellana por la Real Academia de la Lengua Española. Madrid, Imprenta Nacional, 1852. La consulta se hizo en <http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtile?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0>. (12 noviembre de 2014).

<sup>205</sup> Ver antecedentes en el capítulo II.

<sup>206</sup> “Obligación: vínculo que estrecha a dar alguna cosa o ejecutar alguna acción, ya sea por alguna disposición de ley, ya en virtud de pacto legítimo.” Diccionario de lengua castellana por la Real Academia de la Lengua Española. Madrid, Imprenta Nacional, 1852. La consulta se hizo en <http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtile?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0>. (12 noviembre de 2014)

<sup>207</sup> Discurso del gobernador Guillermo del Valle ante el Congreso Constitucional del estado el 1 de junio de 1857 y Discurso del Secretario General de Gobierno Miguel Lira y Ortega, el 4 de octubre de 1857 (Lira y Ortega, 1965:146-155).

<sup>208</sup> Art. 59, fracción II y IV *Constitución Política del Estado de Tlaxcala*, 1857, (García y Pérez, 1990: 378-391).

En los siguientes diez años, durante la guerra de reforma, la Intervención Francesa y del Segundo Imperio, no se expidió ninguna ley en tema educativo en Tlaxcala que recuperara las bases jurídicas-educativas<sup>209</sup> (aún muy limitadas) que instaló la Constitución de Tlaxcala de 1857. Fue hasta el mandato de Miguel Lira y Ortega como gobernador juarista (1867-1872) que se instalaron nuevas formas políticas de concebir al ayuntamiento y, con ello la elaboración de varios documentos que hicieron referencia directa entre las autoridades locales y las escuelas.

El gobernador Miguel Lira y Ortega insistió en la “libertad” e “independencia” del “poder municipal” como algo natural (de por sí) en el gobierno local de los pueblos (Lira y Ortega, s/f: 43-75). Él mismo asumió que el ejercicio de la administración de los ayuntamientos se entendía como “atribuciones<sup>210</sup> naturales”, en las que incluía “atender las escuelas de primeras, sin descuidar nunca su vigilancia” (Lira y Ortega, s/f: 67-75). Bajo estas condiciones parecería que las reformas y cambios que hizo Lira y Ortega en el ramo municipal y educativo estuvieran por una parte encaminadas a naturalizar la relación entre ayuntamiento y la escuela y por otro lado sentar las bases de este vínculo. En su administración, se legislan esas “atribuciones naturales” del ayuntamiento sobre la educación.

Al inicio del gobierno juarista de Tlaxcala, al carecer el estado de una “ley especial a que tengan que sujetarse sus actos los funcionarios subalternos del orden político”<sup>211</sup>, la primera acción que hizo Lira y Ortega (en calidad de gobernador sustituto) fue decretar (sin la consulta de un congreso) el *Reglamento provisional para el gobierno interior de los distritos* de 1867. Con este documento Lira intentó orientar las funciones de las autoridades que representaban las entidades administrativas en que se dividía el estado: prefecturas, subprefecturas, municipios y agencias municipales.

En cuanto a los municipios, el artículo 14 del *Reglamento* establece que los “presidentes de los Ayuntamientos, como autoridades locales, ejercen en el circuito de sus municipalidades... las mismas facultades y atribuciones que los sub-prefectos”<sup>212</sup>.

---

<sup>209</sup> Estoy hablando de las “facultades y obligaciones”.

<sup>210</sup> “Atribución”. “facultad, jurisdicción, cargo” Diccionario de lengua castellana por la Real Academia de la Lengua

Española. Madrid, Imprenta Nacional, 1852. La consulta se hizo en [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/diccionario-de-la-lengua-castellana--1/html/01c6831c-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_85.htm](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/diccionario-de-la-lengua-castellana--1/html/01c6831c-82b2-11df-acc7-002185ce6064_85.htm)

<sup>211</sup> *Reglamento provisional para el gobierno interior de los Distritos del estado*, AHET, Miguel Lira y Ortega, gobernador, El pueblo. Periódico oficial del gobierno del estado, agosto, 1867

<sup>212</sup> Art. 14, *Reglamento provisional para el gobierno interior de los Distritos del estado*.

No obstante, en la legislación no se encuentra mención de las atribuciones (ni educativas ni políticas, del subprefecto, por lo tanto no tiene contenido específico el artículo. En compensación de tal descuido, existe una lista larga de facultades del sub-prefecto, entre ellas una que hace alusión al tema educativo: “proponer al prefecto las medidas que puedan adoptarse para fomentar...la instrucción...así como las mejoras necesarias y convenientes para los pueblos”<sup>213</sup>. En el lenguaje del *Reglamento* la forma que adoptó la “facultad de proponer” es la de pretender que se hiciera algo, sin que forzosamente se llevara a cabo, pues la aprobación y aplicación de lo propuesto aparentemente quedaba en manos del prefecto.

El *Reglamento* de 1867 dejó abiertas las posibilidades para que los distintos actores políticos fomentaran la instrucción. Aparte del presidente municipal y del sub-prefecto, al prefecto se le autorizó hacer sus propuestas.<sup>214</sup> Entonces tres eran las alternativas de avanzar en el ramo educativo. Al encontrar vacíos de cómo procedía el presidente municipal, junto con el sub-prefecto y el prefecto, recurrí a otras leyes.

La *Ley de Instrucción Primaria* de 1868 apostó a que la enseñanza fuera “forzosa y uniforme”. La obligatoriedad y la uniformidad significaría el despliegue de nuevas prácticas escolares y formas de ejercer el poder que hicieran posible el establecimiento anual de las escuelas y la asistencia de los niños a ellas.

La obligatoriedad desencadenó acciones de vigilancia de las escuelas, incluyendo las que fundaran las fincas y los particulares. El artículo 3, fracción III, de la Ley indica que los ayuntamientos remitirán al gobierno (a través de las prefecturas) informes mensualmente, con el objeto de avisar si los establecimientos están abiertos, cuándo no y las causas; el término medio de los niños y las niñas que concurrieron a la escuela...” Este artículo describe de manera más concreta las actividades de los ayuntamientos, aunque deja abierto un margen para imaginar los modos en que las autoridades locales reunirían toda la información. Podemos adelantarnos a que recurrieron a la coerción antes que la convicción.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> Art. 11, fracción VI, *Reglamento provisional para el gobierno interior de los Distritos del estado*.

<sup>214</sup> Art. 6, fracción XII, *Reglamento provisional para el gobierno interior de los Distritos del estado*

<sup>215</sup> Milada Bazant (1993) sugiere que las autoridades porfirianas, más adelante, usaron la convicción más que la coerción para obligar que los padres de familia enviaran a los niños a las escuelas. Aparentemente, antes de ese tiempo se aplicaban multas a los padres como una forma agresiva de forzarlos a cumplir con la obligatoriedad escolar, situación contraria a lo que se propuso en el porfirato en el que antes de multar a los padres los trataban de convencer de que enviaran a sus hijos a las escuelas. No obstante, se sabe por otras fuentes que la práctica de las multas continuó en muchos pueblos durante todo el siglo.

En la *Ley Orgánica del Poder Municipal de 1869* en la fracción XVII del artículo 8 se lee que el ayuntamiento removerá “los obstáculos que se opongan a las mejoras y progresos de...la instrucción”. Particularmente, las palabras que se usan en esta fracción representan (con más fuerza) el ejercicio del poder de los ayuntamientos en la esfera político-educativa. El vocabulario de mediados del siglo XIX recuerda que “remover” expresa: “Quitar, apartar u obviar algún inconveniente”.<sup>216</sup> Es difícil saber a qué se referían aquellos que redactaron la ley como un obstáculo que se opusiera al mejoramiento de la enseñanza, incluyendo el funcionamiento de los establecimientos y la asistencia de los niños.

A pesar de la política de Lira y Ortega de reivindicar al Cuarto Poder, y dar lugar a las autoridades municipales, al analizar en su conjunto los artículos de las leyes políticas<sup>217</sup> emitidas en el periodo de Lira y Ortega (1867 a 1872) se observa que los ayuntamientos no tenían ninguna atribución especial<sup>218</sup> en relación con la instrucción pública. La legislación de 1867 a 1869 recupera los preceptos de la Constitución local de 1857 de conceder a estas autoridades solo “obligaciones”<sup>219</sup> por ejemplo, debían “Acordar toda obra de utilidad pública”<sup>220</sup> y “vigilar” el “buen régimen y dirección de los establecimientos de Instrucción Primaria”.<sup>221</sup>

La actividad de las autoridades municipales de acordar toda obra de utilidad pública es una constante en las leyes políticas. Una posible respuesta se encuentra en el significado de “pública”. El lenguaje de la época dice que el concepto esta “vinculado

---

<sup>216</sup> La palabra “remover” también significa “Pasar o mudar una cosa de un lugar a otro, Conmover, alterar o remover los humores” y deponer a alguno de su empleo o destino”. Diccionario de lengua castellana por la Real Academia de la Lengua Española. Madrid, Imprenta de Don Manuel Rivadeneyra, 1869. <[<sup>217</sup> \*Reglamento provisional para el gobierno interior de los Distritos del estado\*, AHET, Miguel Lira y Ortega, gobernador, El pueblo. Periódico oficial del gobierno del estado, agosto, 1867; \*Constitución del estado de Tlaxcala\*, Miguel Lira y Ortega, gobernador, AHET, El pueblo. Periódico oficial del gobierno del estado, mayo y junio, 1868; \*Ley orgánica del poder municipal\*, Miguel Lira y Ortega, gobernador, AHET, Folletería, c.15, núm. 3, 1869](http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtile?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0. > (17 de noviembre de 2014)</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>218</sup> La palabra atribución significaba “la acción de atribuir. Facultad, jurisdicción, cargo”. La palabra atribuir “dar o aplicar a uno alguna cosa, achacar, imputar...Úsase también como recíproco”. Diccionario de lengua castellana por la Real Academia de la Lengua Española. Madrid, Imprenta de Don Manuel Rivadeneyra, 1869. La consulta se hizo en [<sup>219</sup> Únicamente en la \*Constitución Política del Estado de Tlaxcala\* de 1868, en el artículo 66, la obligación aparece acompañada de la facultad de , “Acordar toda obra de utilidad pública” y “vigilar” el “buen régimen y dirección de los establecimientos de Instrucción Primaria”.](http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtile?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0. > (12 noviembre de 2014)</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>220</sup> Art. 20, 2ª fracción, *Reglamento provisional para el gobierno interior de los Distritos del estado*; Art. 66, fracción II, *Constitución del estado de Tlaxcala*; Art. 8, fracción II, *Ley orgánica del poder municipal*.

<sup>221</sup> Art. 8, fracción VIII, *Ley orgánica del poder municipal*, Miguel Lira y Ortega, gobernador, AHET, Folletería, c.15, núm. 3, 1869

con “Lo que pertenece a todo el pueblo, vecinos”.<sup>222</sup> Por tanto, no es coincidencia que el *Reglamento provisional* determine que los Ayuntamientos están instituidos para “cuidar” del pueblo y “promover cuanto sea útil y necesario a su progreso y felicidad”.<sup>223</sup>

Las leyes políticas en el transcurso de la gestión de Miguel Lira y Ortega exponen que los ayuntamientos estaban bajo la exigencia de las autoridades de rangos superiores (los miembros del Congreso y el gobernador), de tener obligaciones con las escuelas de todos los pueblos y barrios de su jurisdicción. Es decir, la obligación de intervenir en la organización de las escuelas de su jurisdicción local aparentemente se impuso de arriba. Sin embargo esto les permitió a los ayuntamientos adquirir poder y cierta autonomía sobre el espacio escolar en sus respectivos municipios.

En cambio, los Agentes Municipales, autoridades en cada pueblo sujeto, casi no figuran en la legislación sobre la gestión escolar. Únicamente el *Reglamento provisional de 1867* declara que les corresponde “cumplir y hacer cumplir” las órdenes, disposiciones o acuerdos de los ayuntamientos.<sup>224</sup> Esta figura pasiva de los agentes de tomar decisiones (para los pueblos que regían) independientes de los ayuntamientos fue saldada en La *Ley Orgánica del Poder Municipal de 1869*. En el artículo 15 declara que los agentes representarían las necesidades de los pueblos, proponiendo el remedio al presidente municipal.<sup>225</sup>

Esta aparente contradicción entre las facultades otorgadas al Cuarto Poder por la Constitución estatal de 1857 y las leyes posteriores emitidas por Lira y Ortega, probablemente refleje el creciente poder que se otorgaba a las Juntas de Instrucción Pública, la otra figura que se estableció en este periodo, y cuya configuración y función se iría transformando a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX.

#### **4.2. Creación de las Las Junta de Instrucción Primaria en el Decreto 5**

No es posible considerar la gestión municipal de la educación sin abordar las funciones de las llamadas *Juntas de Instrucción Pública*, que incluso anteceden la legislación analizada en este estudio. La figura de Juntas de Instrucción Pública tienen una larga historia en el México decimonónico, y fungieron en varios estados. Incluso en algunos

---

<sup>222</sup> Diccionario de lengua castellana por la Real Academia de la Lengua Española. Madrid, Imprenta de Don Manuel Rivadeneyra, 1869. <<http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtile?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0.> > (17 de noviembre de 2014)

<sup>223</sup> Art. 17. *Reglamento provisional para el gobierno interior de los Distritos del estado*

<sup>224</sup> Art. 26, fracción I, *Reglamento provisional para el gobierno interior de los Distritos del estado*

<sup>225</sup> Art. 14, fracción I, *Ley orgánica del poder municipal*

municipios sobrevivieron como iniciativa local más allá de su formalización en la legislación estatal. Siempre tuvieron diferentes configuraciones y a menudo una relación tensa con las autoridades gubernamentales, municipales o estatales. Han sido tema de estudios específicos de la historia regional, por ejemplo para el caso del Estado de México (Escalante y Padilla, 1998; Alfonseca, 2005; Rockwell, 2007).

En 1857, Miguel Lira y Ortega, en calidad de Secretario General Gobierno, en la administración del gobernador Guillermo del Valle, participó en el establecimiento legal<sup>226</sup> de las “Juntas Directivas de Instrucción Primaria”. El nombre sugiere que la dirección de la educación en Tlaxcala dependería en buena medida de estos organismos. *El Decreto número 5*<sup>227</sup> les reserva 9 de los 21 artículos que lo integran. El documento inicia manifestando que la instrucción primaria estaría sujeta a las Juntas.<sup>228</sup> Del artículo tercero se desprende que el campo de influencia de cada junta cubría a varias municipalidades, las que a su vez se reordenaban en siete secciones.<sup>229</sup> En esta medida, poco importó la división político administrativa de los municipios o de los distritos (prefecturas) para ordenar el sistema educativo.<sup>230</sup> Entonces, las fronteras entre las secciones se delimitaron por regiones, sin precisar, por lo menos en el Decreto, los criterios de las sedes de las juntas.

Aparte del territorio, otro aspecto que define a las Juntas es el control que tenía el gobierno estatal sobre ellas. El *Decreto* refleja bien esa orientación: “funcionarán bajo la inspección inmediata del gobierno”, quien también otorgaba el nombramiento de los cinco individuos que las compondrían<sup>231</sup>. El decreto no cita ninguna autoridad intermedia que los proponga, de tal suerte que aparentemente el gobernador los podía elegir directamente, entre los ciudadanos que radicaran en la sección perteneciente a la junta, que gozaran de buena reputación moral y edad de veinticinco años.<sup>232</sup> Es interesante detenerse en las características de los miembros de las juntas. Para empezar el gobierno borra toda distinción entre “indígenas” y “españoles o castas”, en los pueblos al explicitar que las Juntas serán integradas por “ciudadanos”. Es decir, cualquier ciudadano con

---

<sup>226</sup> Sobre los antecedentes de las juntas ver a Rockwell (2009: 227).

<sup>227</sup> Decreto Número 5 (García y Pérez: 1990: 395-398).

<sup>228</sup> Art. 1, *Decreto Número 5*.

<sup>229</sup> Las secciones no correspondieron a la división político administrativa del estado. Ver *División territorial del Estado de Tlaxcala de 1810 a 1995*, México, INEGI, 1997.

<sup>230</sup> Hubieron municipios que quedaron fuera de la administración de las juntas. Son los siguientes: Panotla, Totolac, Xicotencatl, Tenancingo, Españita, Atlangatepec, Apizaco y Xaloxtoc.

<sup>231</sup> Art. 2, *Decreto Número 5*.

<sup>232</sup> Art. 5, *Decreto Número 5*.

buena “fama” o “crédito” por sus “prendas o acciones” tenía todo el derecho de pertenecer a las Juntas, sin importar si sabían o no leer y escribir.

Las Juntas Directivas obtuvieron bastante libertad para intervenir en las escuelas. El artículo 4 del *Decreto 5* detalla que les correspondía “promover, fomentar y dirigir empeñosamente la instrucción primaria, dictando todas las medidas que estimen convenientes”. Aparentemente, daba facultad a que las juntas reconocieran, bajo su criterio, lo que le convenía a las escuelas bajo su jurisdicción. El artículo deja varias interrogantes acerca de cómo las Juntas llevarían a cabo tan amplias medidas y cuáles serían, a las que el Decreto no responde, pues lo que valía era el juicio de los miembros de cada Junta. Lo que sí es seguro es la necesidad de las juntas de valerse de las autoridades locales, esto es de los ayuntamientos y los jueces locales, a fin de cumplir sus disposiciones.<sup>233</sup>

La autonomía escolar de las Juntas Directivas se amplió en la definición de las actividades específicas que marca el *Decreto*. Aquí quiero separar lo que implicaba intervenir en la gestión de las escuelas e involucrase en la instrucción de los niños. Respecto a la gestión, el artículo 6 afirma que las juntas decidían el aumento en el número de escuelas, lo cual dependía del incremento de la población. La norma era que habría escuelas de primeras letras en todos los pueblos y fincas rústicas que pasaren de veinte familias, “aumentándose las que fueren necesarias en los lugares cuya mayor población lo exija”. Aunque las juntas lo decidieran, la apertura de las escuelas, por estar financiadas por fondos municipales, tenían el carácter de escuelas municipales.<sup>234</sup>

Tocante a la cuestión de la instrucción de los niños, los planes de enseñanza primaria y reglamentos eran presentados por las juntas al gobierno estatal para su aprobación. El artículo 9 no aclara si la función de estos organismos locales era solo presentar los planes o si incluía la redacción de los mismos.

Al analizar con más detenimiento el *Decreto 5* de 1857, resulta que a las juntas también les correspondía dar cuenta cada mes al gobierno el estado de las escuelas y Amigas para dictar las providencias oportunas<sup>235</sup>. Además del informe mensual, el gobierno recibía de las juntas en el mes de enero una memoria de sus trabajos y de los

---

<sup>233</sup> Art. 4, *Decreto Número 5*.

<sup>234</sup>

<sup>235</sup> Art. 20, *Decreto Número 5*

adelantos de la niñez.<sup>236</sup> Puede ser que sea en estas circunstancias donde las juntas se valieron de los ayuntamientos y de los jueces locales para recabar la información que pedía el gobierno.

A grosso modo el *Decreto 5* no tomaba en consideración varios elementos que pudieron definir con mayor exactitud a las Juntas Directivas o que los dio por hecho. Es el caso de sede de estos organismos. Es aquí donde la historia geo-política de Tlaxcala puede ayudar. Es posible que el centro de las juntas hayan sido los municipios con mayor reconocimiento político, económico y/o religioso: Tlaxcala, Huamantla, Tlaxco, Chiautempan, Nativitas, Apetatitlán y Cuapiaxtla, es decir, los municipios que aparecen primero en la lista de cada una de las siete secciones.<sup>237</sup> Tampoco existe algún artículo que se refiera a la duración de las juntas, lo que hace difícil interpretar el artículo 9, cuya recomendación es que las juntas “dentro de un mes contado desde su instalación”, deban entregar un plan de enseñanza y los reglamentos para ejercer sus funciones.

El *Decreto 5* tuvo una vigencia de once años, en la que la principal característica de las juntas era que en ellas estaban representados los intereses de los vecinos y no de las autoridades municipales.<sup>238</sup> Sin embargo, por corresponder a las secciones con sede en los pueblos mayores, era poco probable que los vecinos de los municipios y pueblos sujetos tuvieran injerencia, como la habían tenido durante la época colonial.

#### **4.3. Las Juntas de Instrucción Pública se transfieren a los municipios**

Esta situación aparentemente cambió con la *Ley de Instrucción Primaria* 1868, ya que con esa Ley, cada municipio gozaría de una junta directiva y se compondrían por lo menos de cinco vecinos de la municipalidad<sup>239</sup>. Así, la intervención de los ayuntamientos fue cada vez mayor; esta influencia fue en el sentido más político que educativo. Conforme al artículo 5 de esta Ley, la sede de las Juntas Directivas se ubicaría en las cabeceras de los municipios y sus miembros serían nombrados a “propuesta en terna de los ayuntamientos por el Gobernador”. Los ayuntamientos eran quienes los elegían y

---

<sup>236</sup> Art. 21, *Decreto Número 5*

<sup>237</sup> Art. 3, *Decreto Número 5*

<sup>238</sup> Hay una referencia a un “Reglamento del funcionamiento de las Juntas Directivas de instrucción del año de 1858” durante la administración del gobernador José Manuel Saldaña. Hasta hoy no lo hemos encontrado. Los datos los encontré en *Historia de la erección del Estado de Tlaxcala, escrita por el Coronel Miguel Lira y Ortega s/f*, en Ezequiel M. Gracia, Tlaxcala, Sociedad de Geografía, Historia, Estadística y Literatura de Tlaxcala, 1965.

<sup>239</sup> Art. 5, *Ley de instrucción primaria, 1868*

al final el gobernador les otorgaba el nombramiento. Este último acto no era más que la confirmación de una decisión tomada por el gobierno municipal.

En cambio, la participación de los pueblos y barrios disminuyó desde el momento en que la ley ordenó una sola junta por municipio; se concentraba el poder político en las cabeceras municipales. Además, por primera vez se agrega la cláusula de restringir los cargos a los “individuos vecinos” que supieran leer y escribir, aparte de ser de buenas costumbres y mayores de 21 años.<sup>240</sup> El desempeño de las juntas (al igual que sus antecesoras de 1857) se consideraba como empleo que serviría como cargo concejil, es decir, como cargo político<sup>241</sup>

La primera impresión que se tiene de las Juntas vistas desde la *Ley de Instrucción Primaria de 1868* es que comenzaron a debilitarse. Puede que así sea, pero para evaluar la posición de las juntas será necesario describir y analizar sus “deberes” escolares, los cuales tendrían que ser más explícitos que en el *Decreto 5*, por tratarse de información proveniente de *la Ley de Instrucción*.

A las Juntas de Instrucción Pública con sede en las cabeceras municipales se les impuso “hacer concurrir a los niños de ambos sexos” a los establecimientos escolares y nombrar a los preceptores “previo riguroso examen”.<sup>242</sup> Durante once años, a partir del Decreto 5, ambas actividades habían sido competencia de los ayuntamientos,<sup>243</sup> y en esta ley se transfieren a las Juntas. ¿Qué implicó y por qué se tomaría la decisión de hacer este cambio? Probablemente se quiso continuar con el mismo modelo de estas organizaciones exclusivas y hechas para la educación. “Proveer de útiles necesarios a los establecimientos” fue una más de las incorporaciones para las juntas y una innovación de esta ley.<sup>244</sup>

Entre las actividades que dominaron las Juntas Directivas desde el *Decreto 5*, y que continuaron vigentes en esta Ley, está la realización de un modelo de enseñanza primaria, el manejo de los “fondos destinados a las escuelas o que deban crearse, así como los medios de su recaudación y contabilidad”, además de la elaboración del

---

<sup>240</sup> Art. 5, *Ley de instrucción primaria, 1868*

<sup>241</sup> Art. 5, *Ley de instrucción primaria de 1868* y art. 5, *Decreto número 5*

<sup>242</sup> Art. 6, fracción I y III, *Ley de instrucción primaria, 1868*

<sup>243</sup> Art. 16, *Decreto Número 5*

<sup>244</sup> Art. 6, fracción I, *Ley de instrucción primaria, 1868*

presupuesto de gastos.<sup>245</sup> Cabe aclarar que las juntas también manejaban los “Fondos de instrucción primaria”.<sup>246</sup>

Aunado a todo esto, las juntas debían seguir con visitas semanales (antes eran mensuales) a los establecimientos (incluso lo particulares) “a fin de reparar las faltas que en ellos hubieran”.<sup>247</sup> El interés del gobierno por inspeccionar y registrar toda la información que se pudiera de las escuelas se ve reflejado en este artículo y en el hecho de que a las juntas y se les pidiera publicar en el mes de enero una memoria de los adelantos que se hayan obtenido en la enseñanza y una “noticia de los establecimientos existentes” y el número de los alumnos que concurrieran a ellos y de los “inconvenientes que hubieran advertido para el progreso de la educación”.<sup>248</sup>

La incorporación y la continuación de las actividades de las Juntas es la principal característica de la *Ley de Instrucción Primaria de 1868*. Solo hay una excepción. Anteriormente, el aumento de escuelas de primeras letras quedaba a juicio de las juntas, a partir de esta ley las juntas no intervendrían más. Lo sorprendente es que en la ley se omitió especificar quién decidiría el incremento de nuevas escuelas; en el artículo 6, fracción V, únicamente se refiere a la creación de escuelas dominicales para preceptores, y de adultos, las cuales gestionarían las juntas.<sup>249</sup>

#### **4.4 El declive del poder de los ayuntamientos hacia finales del siglo XIX**

En el periodo de gobierno de Miguel Lira y Ortega, la legislación educativa y política sentó las bases para que el ayuntamiento interviniera en el espacio escolar. Como lo expuse anteriormente el ayuntamiento pudo intervenir en las escuelas del municipio en calidad de autoridad política, es decir, como representante y depositario del poder municipal. Los miembros de los ayuntamientos, por el hecho de ser los políticos con más rango en los municipios, fueron reconocidos en la sucesiva legislación para hacer funcionar a las escuelas. Sin embargo, las facultades, atribuciones y obligaciones que tuvieron los ayuntamientos sobre las escuelas, aún eran muy limitadas.

Durante la administración del gobierno de Mariano Grajales las leyes educativas suprimieron a los ayuntamientos como autoridades políticas. En *La Ley y el Reglamento*

---

<sup>245</sup> Art. 6, fracción II, *Ley de instrucción primaria, 1868*

<sup>246</sup> Art. 6, fracción VI, *Ley de instrucción primaria, 1868*

<sup>247</sup> Art. 6, fracción IV, *Ley de instrucción primaria, 1868*

<sup>248</sup> Art. 6, fracción VIII, *Ley de instrucción primaria, 1868*. De la misma manera se le pidió casi lo mismo a los ayuntamientos ver artículo, 3, fracción III, *Ley de instrucción primaria, 1868*

<sup>249</sup> Art. 6, fracción V, *Ley de instrucción primaria, 1868*

de la ley de instrucción primaria de 1882 se menciona a los ayuntamientos como integrantes de los Consejos de distrito y municipales, nunca como corporaciones separadas y con autonomía educativa. La única excepción es la referencia que hacen del presidente municipal. El artículo 19 del Reglamento señala que los “presidentes de los ayuntamientos en sus municipios” (junto con los prefectos y los agentes en sus respectivas localidades) en “nombre” del gobernador (inspector general) “ejercerán la inspección constante” en las escuelas y establecimientos de instrucción pública. El artículo 21 continúa diciendo que la “inspección...se contraerá exclusivamente a observar el estado y la marcha de los establecimientos en su orden y organización para ministrar al gobierno sobre esto los informes necesarios”. Los artículos anteriores no consideraron a los presidentes municipales para promover, proponer, acordar cambios en las escuelas.

En 1885, durante el gobierno interino de Teodoro Rivera, se aprobó una nueva *Ley de Instrucción Pública*, la cual recuperó el artículo 19 del Reglamento de la Ley de instrucción Primaria de 1882. Sin embargo, en este momento se observa otro cambio. La nueva ley extendió la “inspección” no sólo a las Juntas Directivas de los distritos y municipales, sino también a los “inspectores de las escuelas” y a los “protectores de la niñez en las fincas rústicas”, y reservó la observación de la organización, orden y marcha de los establecimientos a los inspectores.<sup>250</sup> De esta manera el presidente municipal, como autoridad política, fue perdiendo fuerza sobre las escuelas.

#### **4.5. La evolución de las Juntas de Instrucción Pública de Distrito y municipales**

A partir de 1885, el cuidado y vigilancia de la instrucción primaria quedó cada vez más en manos de las Juntas de Instrucción Pública de las Cabeceras de cada Distrito y municipalidad.<sup>251</sup> Los cambios en la división política de Tlaxcala de 1885 quedaron definidas en 5 prefecturas y 33 municipalidades. Los legisladores consideraron que 38 juntas bastarían para garantizar la tan anhelada gratuidad de la instrucción pública.<sup>252</sup>

Las nuevas Juntas de Instrucción Pública de los Distritos recayeron en los tres poderes que gobernaban a la población: judicial, político y fiscal, es decir, en el Juez de primera instancia, el Prefecto Político y el recaudador de Rentas. La participación de dos vecinos en estas Juntas de Distrito fue una forma de integrar a representantes de la

---

<sup>250</sup> Art. 2 y 28, *Ley de Instrucción pública, 1885*

<sup>251</sup> Art.24, *Ley de Instrucción pública, 1885.*

<sup>252</sup> *Decreto No 64. División del territorio del Estado de Tlaxcala de 1810 a 1995*, México, INEGI, 1996.

población, aunque en esta época serían nombrados por el ejecutivo. Por su lado, las Juntas Directivas de cada municipalidad se conformaban por el presidente municipal y dos vecinos designados por el Prefecto político del Distrito, restándole representación a las asambleas locales.<sup>253</sup> Respecto a los vecinos, la ley no estipula restricción como la de saber leer y escribir que impidiera que formaran parte las juntas. A las Juntas Directivas municipales les correspondía “inspeccionar, fomentar, propagar y perfeccionar” la instrucción primaria.

El acento de sus funciones estaba en el control de la asistencia. Las Juntas Directivas, por medio de una comisión, tenían que visitar cada dos meses los establecimientos “con el fin de reparar las faltas que en ellos encontraren”. Las propuestas de las juntas sobre las medidas que debían de adoptarse eran turnadas al ejecutivo.<sup>254</sup> No obstante, si la ausencia de los niños no rebasaba un mes, les tocaba a las juntas de vigilancia municipales extender licencia. Después de un mes, “sin pasar en ningún caso de seis meses” el permiso era aprobado por la junta de vigilancia del distrito.<sup>255</sup> Solamente en estos dos casos las faltas dejaban de ser “punibles”.<sup>256</sup>

La *Ley de Instrucción Pública de 1885* también se centró en las condiciones de las escuelas. A las Juntas Directivas les tocaba indicar al ejecutivo la “creación de nuevas escuelas”, la supresión o reorganización de las que creyeran en mal estado<sup>257</sup>. En esta época era seguro que algunos sitios de los pueblos fueran inadecuados para instalar una escuela. Por ese motivo quizás también a las juntas se les pidió que cuidaran de que las escuelas estuvieran situadas en “lugares convenientes, provistas de libros y útiles necesarios”<sup>258</sup>. Respecto a la enseñanza a las juntas les tocaba vigilar que las escuelas funcionaran con el sistema y métodos establecidos.<sup>259</sup> Las funciones de las Juntas Directivas de los municipios en relación con los profesores se restringieron a vigilar que cumplieran estrictamente con su deber<sup>260</sup> sin que pudieran sancionarlos.

---

<sup>253</sup> Art.24, *Ley de Instrucción pública*, 1885.

<sup>254</sup> Art. 26, fracción II, *Ley de Instrucción pública*, 1885.

<sup>255</sup> Art.22, Fracción III y fracción IV, *Ley de Instrucción pública*, 1885

<sup>256</sup> “Punible” “del latín punire, castigar. Adj, que merece castigo. Diccionario de lengua castellana por la Real Academia de la Lengua Española. Madrid, Imprenta de Don Gregorio Hernando, 1884. La consulta se hizo en <<http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtile?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0.0>> (13 diciembre 2014)

<sup>257</sup> Art. 26, fracción III, *Ley de Instrucción pública*, 1885.

<sup>258</sup> Art. 26, fracción IV, *Ley de Instrucción pública*, 1885

<sup>259</sup> Art. 26, fracción V, *Ley de Instrucción pública*, 1885

<sup>260</sup> Art. 26, fracción V, *Ley de Instrucción pública*, 1885

#### **4.6. Los Consejos de Vigilancia y las Comisiones Auxiliares desplazan a las Juntas locales.**

Como se explicó en el capítulo II, el cambio principal efectuado por Mariano Grajales en la legislación educativa fue el establecimiento del Consejo Superior de Instrucción Pública, que asume la dirección del ramo a nivel estatal. Este órgano tuvo su contraparte a nivel de los municipios con los Consejos de Vigilancia y las Comisiones Auxiliares, cuyas funciones se estipulan no en una ley, sino en el Reglamento del 1898. Suena contradictorio que los ayuntamientos tuvieron una injerencia escolar tan reducida como autoridades políticas en las leyes educativas y administrativas y sin embargo sus poderes se ampliaron a la vez por medio de los Consejos de Vigilancia. Por otro lado, los agentes municipales (autoridades máximas de los pueblos), que nunca antes fueron considerados en la legislación como autoridades escolares (por lo menos en la legislación), también jugaron un papel importante en las Comisiones Auxiliares.

Los Consejos de Vigilancia se establecerían en las cabeceras de los municipios y los formaron los presidentes municipales, con carácter de presidente del consejo, el regidor del ramo educativo, el secretario del ayuntamiento, que lo sería del Consejo y cuatro vecinos nombrados por el prefecto<sup>261</sup>. Las Comisiones Auxiliares se fundarían en los pueblos, haciendas y ranchos donde hubiera escuelas públicas. A la cabeza de las Comisiones estaría el Agente Municipal como presidente de la Comisión, el juez merino y un vecino que se nombraría cada año por el presidente del ayuntamiento.

Aparentemente, los Consejos fueron organismos creados para mantener una constante vigilancia sobre la asistencia de los niños a las escuelas, en las que se incluyen las escuelas de las haciendas y ranchos. El artículo 60 del *Reglamento* expone que para que se “cumpla exactamente con el precepto de la instrucción obligatoria” el Ejecutivo tendría el auxilio: de los Consejos de Vigilancia y las Comisiones Auxiliares<sup>262</sup>. Este artículo se refuerza con una lista muy larga de artículos que piden a los Consejos de Vigilancia, incluyendo presionar a los padres o tutores y encargado de algún niño en edad escolar a que envíen a los niños a las escuelas y comprobar que los niños asistan a una escuela, ya sea oficial o particular. Por ejemplo, el artículo 17 del *Reglamento* expone que los padres, tutores o encargados de los niños “podrán ser obligados á

---

<sup>261</sup> Art 62, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria, 1898.*

<sup>262</sup> Art. 60, fracción II y III, *Reglamento de la Instrucción Primaria Obligatoria, 1898*

someterlos [a los niños] á examen por el Consejo de Vigilancia o Comisión Auxiliar, con el objeto de que la autoridad se asegure de que se cumplan los preceptos de la ley”.

A propósito de la obligatoriedad tanto en las escuelas “oficiales como “particulares”, el artículo 72 presenta siete fracciones que representan a ésta. Dicho artículo comienza con la frase “corresponde a los Consejos de Vigilancia”: fracción I “procurar” que todos los niños de edad escolar concurren a las escuelas. Fracción II, “llevar con toda exactitud” el registro de las boletas de inscripción. Fracción III, “declarar” quienes son los niños “que están exceptuados de recibir la instrucción obligatoria”. Fracción IV, “remitir” al Prefecto Político una lista de los niños de no inscripción en las escuelas oficiales, particulares o de la enseñanza en el hogar, con nombre y dirección de los tutores. Fracción VI<sup>263</sup>, “dar cuenta” al Prefecto Político acerca de los niños que se presenten a la inscripción en las escuelas sujetas al reglamento, “después del término señalado por éste” y fracción VII, “visitar sin previo aviso y cada vez que lo crean conveniente”, por sí o por medio de las Comisiones las escuelas oficiales del municipio, “dando cuenta de la visita a la autoridad política correspondiente”.

A las Comisiones Auxiliares les tocó cuidar, en sus respectivas localidades, “del exacto cumplimiento de los preceptos de este reglamentos, y darán cuenta a los presidentes de los Consejos de su municipio, acerca de las infracciones que se cometan<sup>264</sup>”. Es notable que los Consejos de Vigilancia intervinieron igualmente en las escuelas oficiales y en las particulares. Esto toma relevancia al infraccionar tanto a los padres que decidieron enviar a sus hijos a las escuelas sostenidas por el estado como a los padres que se inclinaron por las escuelas particulares.

La sanción por inasistencia era estipulada por el Reglamento como una multa. Ahora bien, la pregunta inevitable es ¿quién o quiénes cobraron las multas a los que no cumplieran con el precepto de la obligatoriedad? El capítulo VII del *Reglamento* que habla de la aplicación de las penas, en el artículo 94 evidencia el alcance que tendría el Prefecto en el manejo del dinero de las infracciones. “Las multas á que se refiere este reglamento, serán impuestas por los Prefectos políticos, quienes harán la substitución con el arresto correspondiente a los que no pudieren o rehusasen pagarlas dentro del término que les señalen”. En este rubro también se refleja el creciente poder de los

---

<sup>263</sup> La fracción V pide a los Consejos exigir a los directores de las escuelas oficiales o particulares aceptar el programa e inspección oficial. Artículo 72, *Reglamento de la Instrucción primaria, 1898*.

<sup>264</sup> Art. 74, *Reglamento de la Instrucción primaria, 1898*

prefectos políticos, representantes directos del gobernador, y la paulatina reducción del poder de los ayuntamientos en la gestión escolar.

#### **4.7 Conclusiones**

En este capítulo se intentó mostrar a los Ayuntamientos y a las Juntas de Instrucción Pública como principales promotoras en la gestión local. Ambos organismos fueron representantes de la gestión local porque estaban constituidos por ciudadanos o vecinos de las localidades. Es cierto que los cargos municipales recayeron, probablemente, en los ciudadanos distinguidos de los pueblos más grandes, como las cabeceras de los municipios, pero al final de cuentas eran vecinos del municipio. Por otro lado, las Juntas seguramente se guiaron por esta misma regla, al pedir, por ejemplo, que los integrantes de éstas supieran leer y escribir, sin embargo, respondían a los cabildos y los ayuntamientos municipales, y en los pueblos, a asambleas de vecinos, como se nota en el número de firmas que se anexan a miles de oficios de solicitud enviados a las autoridades distritales y estatales. Además tener un puesto en las Juntas implicaba ocupar un cargo concejil, que en el lenguaje de la época se puede traducir como los que pertenecían a los Consejos de los pueblos o del común<sup>265</sup>.

Al hacer una valoración de la legislación de 1857, el Congreso le dio mayores responsabilidades escolares a las Juntas que a los ayuntamientos, aunque las Juntas en ese año no eran aún municipales, sino que se habían definido por “Secciones” conformadas por varios municipios contiguos. Esta legislación quedó en suspenso durante diez años. Para 1868 esta situación continuó dando un lugar privilegiado a las Juntas, sin embargo las estableció en cada municipalidad. La legislación que se aprobó en tiempos de Miguel Lira y Ortega, quien insistió en la libertad e independencia del poder municipal en el gobierno local, puede llevar a pensar que los ayuntamientos incrementaron su intervención en las escuelas, porque la sede de las Juntas se ubicarían en las cabeceras de los municipios y los vecinos que las integrarían serían elegidos por las autoridades municipales; así el número de Juntas se incrementó, según el número de municipios.

Recordemos que el primer periodo de Lira y Ortega (como Secretario y luego gobernador interino), en el periodo que va de 1857 a 1867, es decir, los primeros diez

---

<sup>265</sup> Diccionario de la lengua castellana por la Real Academia Española, Madrid, undécima Edición, Imprenta de Don Manuel Reivadeneyra, 1869.  
<http://ntlle.rae.es/ntlle/SrvItGUIMenuNtile?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0.<12 agosto2016>>

años en que el gobierno de Tlaxcala, se comenzó a reglamentar y sentar las bases de la educación se distinguió por que otorgar a las Juntas Directivas de Instrucción Primaria, establecidas por Secciones, casi el poder total de controlar las escuelas, abarcando incluso el manejo de los fondos destinados a la instrucción primaria.<sup>266</sup> La figura de las Juntas fue de tal trascendencia que en 1858 se hizo especialmente un *Reglamento [d]el Funcionamiento de las Juntas Directivas de Instrucción Primaria*, el cual desafortunadamente no se pudo encontrar.<sup>267</sup>

Se recurrió entonces a los ciudadanos con buena reputación moral de los pueblos y municipios más importantes del estado como agentes educativos. A los Ayuntamientos, en cambio, a pesar de ser las primeras autoridades de los municipios y de ser una institución consolidada desde la Independencia, se les ocupó menos en el quehacer escolar, aunque no hay que negar que a estas autoridades se les encargó la vigilancia de las dos figuras representativas de las escuelas (el maestras/os y niñas/os).

Las Juntas siguieron manteniendo el mayor control de las escuelas, incluso se ampliaron sus facultades. Además de diseñar los planes de estudio y del manejo de los Fondos de Instrucción a las Juntas, se encargó a los propios ayuntamientos el control de la asistencia obligatoria de los niños a las escuelas y el nombramiento de los preceptores. No obstante, cómo se vio anteriormente, la misma legislación ordenaba que toda gestión pasara por las Prefecturas de Distrito.

En el segundo periodo de Lira y Ortega, cuando ya era Gobernador el estado (1867-1872), puede concedérsele la promoción de un proceso de municipalización, ya que su discurso político giraba en torno a la libertad y autonomía del municipio. Sin embargo, encontramos que en ninguno de los documentos legislativos, tanto políticos como educativos, emitidos durante su administración gozaban los ayuntamientos de independencia educativa. El Prefecto, como se verá adelante, arbitraba las disposiciones que tomaran los ayuntamientos, para después ser turnadas al gobernador. Puede concluirse que existe una contradicción entre el discurso del gobernador Lira y Ortega y los hechos representados en los documentos, entre la intención de fortalecer a los municipios y la tendencia de fortalecer al gobierno central.

---

<sup>266</sup> Art. 11, *Decreto Número 5*

<sup>267</sup> La noticia de este Reglamento lo encontré en *Historia de la erección del Estado de Tlaxcala*, escrita por el Coronel Miguel Lira y Ortega s/f, en Ezequiel M. Gracia, Tlaxcala, Sociedad de Geografía, Historia, Estadística y Literatura de Tlaxcala, 1965.

El cambio más notable en el régimen conservador de Grajales, con la *Ley de la ley de instrucción primaria de 1885*, fue la creación de los Consejos de Instrucción Pública. En esta legislación se mencionan a los ayuntamientos como integrantes de los Consejos, pero nunca los mencionan como corporaciones separadas y con autonomía educativa. Este fue un reflejo en el ámbito educativo de un progresivo control de las corporaciones municipales efectuado durante el Prosperato.

Bajo el Régimen de Grajales, con la *Ley de Instrucción Pública de 1885*, los ayuntamientos no avanzaron como gestores de la educación; esta situación fue consecuencia del ascenso del poder de los Prefectos en el ramo educativo. El cambio radical ocurrió con el ascenso de Próspero Cahuantzi, quien en 1885 convirtió a las Juntas Directivas distritales en entidades políticas, además de incorporar en ellas a los Prefectos.

En 1885, en la *Ley de Instrucción Pública* la función—y acaso la obligación—de las Juntas Directivas a nivel municipal se redujo a “inspeccionar, fomentar, propagar y perfeccionar” la instrucción primaria. La consigna que engloba a cada una de estas tareas fue que procuraran que “los niños de ambos sexos obligados por la ley” asistieran a las escuelas, “así lo verifiquen, valiéndose de las autoridades”.<sup>268</sup>

Las Juntas Directivas de distrito se conformaban a partir de entonces del Prefecto, el Juez de primera instancia y el Recaudador de rentas. En estas Juntas únicamente se permitió la participación de dos vecinos nombrados por el Ejecutivo. Las Juntas Municipales quedaron presididas por el Presidente Municipal y dos vecinos distinguidos nombrados por el Prefecto. Los vecinos de ambas Juntas estuvo reservada para los vecinos que supieran leer y escribir. Por ello, la Juntas respondían cada vez más las autoridades superiores, y no a los vecinos de los municipios.

La *Ley de Instrucción Pública* de 1885, como se vio anteriormente, mantuvo su vigencia durante todo el Prosperato, cuando se fortalece paulatinamente el poder de los Prefectos de Distrito sobre los Ayuntamientos. Con la redefinición de la estructura de gobierno que se efectuó en 1885, las Juntas al nivel de los municipios irán perdiendo poder como autoridades que respondieran a los vecinos de sus respectivas jurisdicciones.

---

<sup>268</sup> Art. 26, fracción I, *Ley de Instrucción pública*, 1885.

En esta *Ley* de 1885 no se establece una diferencia de actividades entre las Juntas de Distrito y las municipales. En general a las Juntas tanto municipales como de Distritos se les restaron funciones. En adelante el nombramiento los profesores, los sistemas y métodos de enseñanza y el manejo de los Fondos de Instrucción fueron de manera creciente controlados por el gobierno estatal, y directamente por el Gobernador como “Director Natos” del Ramo de Instrucción Pública. .

En la legislación de Grajales de 1885 hubo un doble proceso: por un lado se desplazó a la gestión local y por otro lado, se acentuó poco a poco la centralización de la educación. En la centralización de la educación, el prefecto jugó un papel importante en el periodo del Próspero, sobre todo en el manejo de las finanzas municipales, y en el Fondo de Instrucción Pública.

Paradójicamente Próspero Cahuantzi, por medio del *Reglamento de la Instrucción Primaria obligatoria* de 1898 recuperó la idea que la gestión tenía que recaer en los municipios y en los vecinos. Las Juntas fueron reemplazadas por Consejos de Vigilancia, los cuales básicamente estaban integrados por los ayuntamientos (Presidente, regidor y secretario) y cuatro vecinos nombrados por el prefecto. Al mismo tiempo creó las Comisiones Auxiliares para las escuelas de los pueblos, ranchos y haciendas, a cargo del agente municipal, el juez merino y un vecino nombrado por el ayuntamiento.

Aparentemente, según este cambio, los Consejos y las Comisiones Auxiliares (habrían tantos Consejos y Comisiones como municipios y pueblos) manejarían en sus jurisdicciones, el ramo de educación. Cahuantzi lo hizo parecer así, pero estos organismos fueron creados exclusivamente para hacer posible el precepto de la obligatoriedad. De esta manera ambos organismos solo vigilarían a los tutores, padres de familia o encargados de algún menor en edad escolar de que enviaran a los niños a las escuelas. Las demás funciones escolares que habían correspondido a las Juntas en el periodo de Lira y Ortega se habían cedido a los prefectos o quedaron en manos del gobierno estatal.

Las normas que se implantaron por medio del *Reglamento de 1898* probablemente significaron que los ayuntamientos crearan nuevas relaciones con los padres o tutores de los niños. Estas relaciones se fueron redefiniendo en términos de mayor vigilancia de la asistencia obligatoria a las escuelas, y de sanción por la

inasistencia, que aún era considerable. En su lugar, los Consejos de Vigilancia, con sus Comisiones Auxiliares en cada pueblo, nombrados por el ejecutivo estatal, informaban y respondían directamente al Consejo Superior de Instrucción Pública del estado.

Mirando en su conjunto las leyes del periodo, el impulso que los liberales de la Constitución de 1857 quisieron darle al municipio, principalmente Miguel Lira y Ortega, quedó en buenas intenciones. Puede ser que las Juntas en los primeros años de la Revolución Radical Liberal tuvieran más facultades y atribuciones que los propios ayuntamientos. Posteriormente con el advenimiento del Porfiriato y en pleno Prosperato, tanto las Juntas municipales como los Ayuntamientos perdieran poder. La gestión local aparentemente quedó anulada, según la lectura de la sucesiva legislación.

A pesar de esta interpretación, que se basa sólo en los documentos legislativos, me ha llevado a esta conclusión, la investigación social de la escala municipal, incluyendo tanto la que yo hice para el periodo del movimiento armado de la revolución, como la realizada por las investigaciones de Rockwell en Tlaxcala, así como por otros investigadores en otros estados, muestran que los sistemas escolares centralizados tenían que seguir dependiendo de los ayuntamientos y las autoridades locales para funcionar, tanto para contar con la asistencia de los alumnos como para la provisión y el mantenimiento de los propios locales llamados “escuela”. La gestión escolar centralizada por el Prosperato, de todas maneras no podía funcionar sin la activa participación de las Juntas locales, que en los hechos financiaban la construcción y el mantenimiento de las escuelas, a veces pagaban a los auxiliares, y vigilaban y levantaban el padrón, entre muchas funciones.

Es así como en vísperas del movimiento revolucionario, e incluso durante la segunda y tercera década del siglo XX, según Rockwell (2007) se sigue encontrando que las Juntas, ya asumidas como figuras propias de los ciudadanos en cada municipio, seguían tomando un papel activo en la gestión y la demanda por la educación pública prometida desde 1957. Para la última mitad del siglo XIX en Tlaxcala, se requeriría indagar en los documentos intercambiados entre ayuntamientos, vecinos, pueblos y barrios con las autoridades estatales, para poder comprender cómo fue posible que aún persistieran con funciones importantes en el periodo posrevolucionario en Tlaxcala.

## Capítulo V. Conclusiones

### 5.1 El argumento

Las razones para estudiar la legislación en la segunda mitad del siglo XIX es que las condiciones educativas y políticas (sobre todo el tema municipal) en la década de 1910-1920 tienen sus antecedentes en la consolidación del pensamiento liberal y sus gobiernos de mediados del siglo XIX. Las fuentes documentales revelan que en 1867 el gobierno de Tlaxcala emprendió la reestructuración del sistema educativo a través de los ayuntamientos. En 1869, el gobernador Miguel Lira y Ortega y el congreso local expidieron la *Ley Orgánica del poder municipal*<sup>269</sup>, en la cual se habla de las obligaciones, atribuciones y facultades de los ayuntamientos sobre las escuelas. En ese mismo año, Lira y Ortega publicó su obra llamada *El poder municipal*,<sup>270</sup> cuya finalidad era insistir en que la democracia, la libertad y la soberanía se encontraban en fortalecer los gobiernos de los municipios. Durante el primer periodo de gobierno de Lira y Ortega (1867-1872) hay indicios de que hubo intenciones de impulsar al municipio como unidad de gestión, por ejemplo, los fondos de instrucción primaria eran cobrados por las tesorerías de los ayuntamientos<sup>271</sup>. Sin embargo, es válido poner en duda los alcances que tuvieron las nuevas leyes sobre los ayuntamientos, si se considera que el gobernador y los prefectos políticos también participaron en la organización y gestión de las escuelas desde este periodo. En 1867 Lira y Ortega expidió el *Reglamento provisional para el gobierno interior de los distritos* en el que a los prefectos se les reconoce su injerencia en la instrucción pública.<sup>272</sup>

El sistema educativo que forjó Lira y Ortega llegó a incrementar significativamente el número de escuelas primarias en el estado, de las que se cree que la gran mayoría eran municipales.<sup>273</sup> Casi al inicio de su gobierno las estadísticas reportaban 127 pueblos

---

<sup>269</sup> "Ley Orgánica del Poder Municipal" en *Leyes Orgánicas y Ordenanzas Municipales*. AHET, *Folletería*, caja 15, núm. 3, 1883,

<sup>270</sup> Miguel Lira y Ortega, *El Poder Municipal, Breves Consideraciones Histórico-políticas sobre el Origen, Naturaleza*, AHET, Fondo Mercedes Meade, Sección Biblioteca, libro 315, c. 22, *Importancia, etc. de dicho poder*. Además Miguel Lira y Ortega impulsó la *Constitución política del estado de Tlaxcala*, ver en Periódico oficial del estado libre y soberano de Tlaxcala "El pueblo", Mayo y junio de 1868, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. También el *Reglamento provisional para el gobierno interior de los Distritos del Estado* ver en Periódico oficial del estado libre y soberano de Tlaxcala "El pueblo", agosto de 1867, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

<sup>271</sup> *Ley de Instrucción Primaria*, ver en Periódico oficial del estado libre y soberano de Tlaxcala "El pueblo", Mayo y junio de 1868, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

<sup>272</sup> *Reglamento provisional para el gobierno interior de los Distritos del estado*, 1867

<sup>273</sup> Según Alberto Arnaut, por referencias de José Díaz Cobarrubias, entre 1843 y 1874 hubo en el país una expansión de escuelas municipales. Para 1874 el 65 % de las escuelas eran sostenidas por los municipios.

y barrios.<sup>274</sup> Cinco años después en 1874 se registraron 192 escuelas oficiales y 73 particulares<sup>275</sup>. Bajo la mirada de los datos cuantitativos hubo más escuelas que pueblos, señal del fortalecimiento en la apertura y financiamiento de la instrucción primaria, si se considera que los fondos de las municipalidades sostenían a las escuelas oficiales.

Las buenas intenciones de Lira y Ortega fueron frenadas, en una parte, por las constantes guerras, lo que provocó, que las finanzas de los municipios carecieran de fondos. Por otro lado la situación política de los municipios también fue difícil, ya que como vimos con anterioridad, la legislación de Lira y Ortega se aprobó en el momento que los municipios estaban divididos, unos eran conservadores y otros liberales.

Este contexto aunado a que en la legislación lirista, el prefecto y las Juntas Directivas ensombrecieron al municipio hicieron que el poder municipal, esa libertad y autonomía que tanto argumentó Lira no fuera posible.

La legislación de Lira y Ortega fue reemplazada por las nuevas propuestas educativas. Las leyes y los reglamentos emitidos por los gobernadores del Porfiriato, Mariano Grajales y Próspero Cahuantzi, tendieron a transferir todas las atribuciones y facultades de los ayuntamientos hacia los Prefectos, al establecer las figuras de Consejos de Instrucción Pública y a restarle poder político a los ayuntamientos y a las Juntas de Instrucción Primaria. A partir del gobierno de Grajales, (1882) las funciones que antes eran de la Juntas Directivas y de los ayuntamientos pasaron poco a poco manos del Prefecto y del Ejecutivo, hasta que estos centralizaron la educación en sus manos. Sobre las gestiones en las cuales se percibe más la pérdida de poder de las Juntas y de los ayuntamientos es en los nombramientos de los maestros y en el control de los Fondos de Instrucción Primaria.

Quiero enfatizar que la centralización de la educación en las prefecturas y en el gobierno propició, en parte, que la sociedad entrara en desacuerdo y manifestara su inconformidad pidiendo la destitución de Cahuantzi y la desaparición de las prefecturas.

---

Ver a Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México*, México, Colegio de México y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, p. 47.

<sup>274</sup> Cuadro y censo de 1869, AHET, 1909, FRRO, c. 301, exp. 75.

<sup>275</sup> *Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, sección de archivo, estadística e información* (datos de Lic. D. José Díaz Covarrubias, 1874), AHET, 1909, FRRO, c. 301, exp. 75. José Díaz Covarrubias en otro trabajo sugiere que las escuelas de niñas eran sostenidas por los particulares. Es decir las escuelas de niños únicamente eran sostenidas por los fondos municipales. Ver a José Covarrubias "Instrucción Pública en el Estado de Tlaxcala" en *Instrucción Pública en México*, México, CONACYT, 1993.

El balance de las fuentes que hasta el momento he hecho sugiere que la legislación de los gobiernos de Miguel Lira y Ortega, Mariano Grajales y de Próspero Cahuantzi son proyectos diferentes de definir las facultades, obligaciones y atribuciones educativas de los ayuntamientos. Dicha interpretación no puede ser confirmada sin antes analizar en detalle las propuestas legislativas de los tres gobiernos, principalmente el poder relativo que las sucesivas leyes y reglamentos daban a los prefectos políticos, al gobernador y a los ayuntamientos con respecto a la gestión de las escuelas (a través de cuerpos escolares como las Juntas de directivas y los Consejos) y sobre todo en la generación y al manejo de los fondos municipales y estatales destinados a pagar los sueldos de maestros y otros gastos educativos.

Es importante resaltar que las leyes de la época liberal sobrevivieron al periodo de la revolución armada. Los cambios legislativos del Prosperato subsistieron hasta la expedición de la *Ley de Educación pública de 1917*<sup>276</sup>. Después de 1898, las leyes y reglamentos educativos transcurrieron sin ninguna alteración.

La *Ley Orgánica del poder municipal*, de Lira y Ortega por ejemplo, se reimprimió en 1911 y tuvo vigencia hasta 1919, cuando se promulgó la *Ley Orgánica del Municipio*<sup>277</sup> después de treinta y seis años de inexistentes modificaciones legislativas en el tema municipal. Cahuantzi no había hecho nada por alterar, por lo menos a nivel legislativo, la herencia municipal de Lira y Ortega, cuestión que intento disipar en esta investigación. Los cambios legislativos del prosperato subsistieron hasta la expedición de la *Ley de Educación primaria de 1917*. En la legislación educativa de Cahuantzi (*Ley de Instrucción Pública y Reglamento instrucción primaria*), por referencias en documentos de la administración escolar, se observa que continuaron aplicándose hasta 1921, con la aprobación de la *Ley de Educación Primaria*<sup>278</sup>. Los ordenamientos jurídicos de ambos gobiernos se entremezclaron por varios años.

## 5.2 Implicaciones y preguntas a futuro

En conclusión, la investigación confirma la importancia de conocer esta larga historia previa al movimiento revolucionario para interpretar los efectos del *Decreto del*

---

<sup>276</sup> *Ley de Educación Primaria*, (1917), Periódico Oficial del Estado, octubre de 1917, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala

<sup>277</sup> *Ley Orgánica del Municipio* AHET, Fondo Mercedes Meade, Sección Biblioteca, libro 53, c. 5, 1919, *Ley Orgánica del Municipio*

<sup>278</sup> *Ley de Educación Primaria*, Rafael Apango, Gobernador del Estado de Tlaxcala. AHET, Folletería, c. 12, núm. 346, 1921,

*Municipio Libre* de 1914 y de la propuesta de municipalizar de las escuelas en Tlaxcala contenida en la Constitución Federal de 1917. En este caso, se confirma la propuesta de Alberto Arnaut de que Venustiano Carranza logra reinvertir la idea de federalizar e inaugura una descentralización. Durante la etapa de la “descentralización revolucionaria” (Arnaud, 1998:95-145), el gobierno rompió con la tradición porfirista de querer centralizar la enseñanza. El avance del ejército constitucionalista en el país significó poner en marcha la legislación para asegurar el Municipio Libre, posiblemente por reconocer que seguía siendo una demanda importante de las localidades. Aunque seguían los conflictos entre las facciones revolucionarias, Venustiano Carranza en calidad de “Jefe del Ejército Constitucionalista” y encargado del “Poder Ejecutivo”, con sede en Veracruz, se hizo de la facultad de reformar la “institución municipal”, con el Decreto del “Municipio Libre” el 26 de diciembre de 1914<sup>279</sup>.

Carranza fue muy claro al justificar los cambios propuestos. Él opinaba que durante largos años (principalmente durante el régimen de Porfirio Díaz) el municipio había carecido de libertad política y administrativa debido a la “práctica establecida por los gobiernos (estatales) de imponer como autoridades políticas personas enteramente extrañas a los municipios”. Además argumentaba que los ayuntamientos dependían de la voluntad de los gobernadores y el control de los prefectos. Se pretendió, continua Carranza, “centralizar el gobierno” desvirtuando la “institución municipal”. Bajo este argumento el decreto de Municipio Libre pretendía dar a los municipios independencia política y administrativa (incluyendo control de la instrucción pública), lo cual inevitablemente acabaría con la participación de los gobiernos estatales en la elección de los ayuntamientos y con la injerencia de los prefectos políticos (Carranza, 1914).

Respecto a los prefectos políticos, el Decreto del Municipio Libre no hace ninguna referencia directa sobre estos, aunque se eliminan a las “autoridades intermedias”, lo cual alude indirectamente a los prefectos de distrito. En el único artículo que se reformó en el Decreto, el 109 de la Constitución federal de 1857, se estableció que la base de la división territorial y organización política de los estados sería el “*Municipio Libre administrado por Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades*

---

<sup>279</sup> Decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857. Municipio Libre. H. Veracruz, Diciembre 26 de 1914.

*intermedias entre estos y el gobierno del Estado*<sup>280</sup>. A partir de la reforma los prefectos quedarían abolidos de la administración de los estados bajo control constitucionalista.

En el decreto del Municipio Libre no hay ningún indicio sobre la eliminación de los prefectos políticos. Sin embargo, en la historia de Tlaxcala durante el siglo XIX, se encuentra una pista. Ricardo Rendón (1993: 79) afirma que los prefectos “tenían poderes muy amplios para dirigir y controlar la vida política y administrativa de los municipios que quedaban bajo la circunscripción de su distrito<sup>281</sup>”. Basándome en este planteamiento, parece ser que la autonomía política-educativa de los ayuntamientos no fue posible sin la supresión de los prefectos, cuyo poder se había fortalecido, como muestra el caso de Tlaxcala, a lo largo del siglo XIX.

El decreto del Municipio Libre de 1914, a pesar de su importancia, no puede resolver satisfactoriamente la influencia del ayuntamiento en las escuelas tlaxcaltecas. Es cierto que el entonces gobernador interino de Tlaxcala, Porfirio del Castillo intentó llevar a la práctica el Decreto, sobre todo en los municipios bajo control constitucionalista, ya que muchos seguían bajo control de Domingo Arenas, particularmente los pueblos más indígenas del centro y sur del estado<sup>282</sup> (Solares, 2009: 29-36). Es posible que el Municipio libre se aplicó únicamente en los municipios que “lucharon” por las causas de Carranza, como afirmó del Castillo (1916: 8), anticipándose al cambio constitucional.<sup>283</sup> Con el triunfo constitucionalista, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917<sup>284</sup> ratificó la municipalización de la instrucción pública y la eliminación formal de los distritos y de los prefectos políticos. Se hizo a un lado también la corriente que abogaba por la federalización de la educación pública, con la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA)<sup>285</sup>. Entre 1914 y 1919 en

---

<sup>280</sup> *Municipio Libre* ordenjuridico.gob.mxConstitucionCH14.pdf <12 agosto, 2016>

<sup>281</sup> Los prefectos políticos dominaban la administración de las prefecturas en casi todos los estados de la República

<sup>282</sup> Domingo Arenas nació en el municipio de Zacatelco, en la zona nahua del sur del estado. Arenas encabezó el movimiento agrarista llamado “arenismo”; en 1912 de adhirió al Plan de Ayala y al zapatismo; en 1913 pasó al ejército constitucionalista. Para finales de 1914 regresó a las filas del zapatismo. Aunque Domingo Arenas paso de un bando a otro “forjó un movimiento agrario autónomo y único en el sureste del estado”, lo que lo llevó a enfrentarse muchas veces con los constitucionalistas. (Solares, 2009)

<sup>283</sup> Sería interesante ver qué municipios eran de filiación constitucionalista y si estos fueron los únicos beneficiados con el municipio libre. Se me ocurre que esto se podría ver en los presupuestos.

<sup>284</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que reforma la de 5 de febrero de 1857

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf> <15 de agosto, 2016>

<sup>285</sup> Fue creada en 1905 bajo la dirección de Justo Sierra. Si bien esta Secretaría tuvo injerencia únicamente en el Distrito Federal y Territorios, el objetivo era que poco a poco se extendiera a los estados. Así lo logró cuando impulsó la ley de Instrucción Rudimentaria en 1911, cuyo fin era la de fundar escuelas rudimentarias para los grupos desatendidos (indios y campesinos) “por los gobiernos locales y los ayuntamientos”. Ver a Alberto Arnaut (1998: 91)

Tlaxcala, se generaron varias iniciativas de leyes de educación. El gobernador provisional Daniel Ríos Zertuche expidió (sin un congreso, pues no se había elegido) en 1917 la *Ley de Educación Primaria*<sup>286</sup>. Sin embargo esta ley casi no se puso en práctica y, paradójicamente no reconoció al municipio como autoridad política en las escuelas. En 1919 durante el gobierno de Máximo Rojas las autoridades educativas planeaban una nueva *Ley de Educación Popular*, no obstante Rojas por falta de tiempo no terminó de leerla y quedó pendiente (Rockwell: 2007:130), aunque por el contexto político se supondría que haría de la “institución municipal” uno de los ejes principales en la organización y funcionamiento de las escuelas.

Por último quiero señalar que hay cierto consenso general dentro de la historiografía educativa de que los municipios no contaban con el dinero suficiente para financiar a los maestros y que esto fue una de las causas por las que en 1921 la federación comenzó a intervenir en el ramo educativo de los estados (Arnaut, 1998). No obstante, aparentemente las causas no se debían solo a la incapacidad de los municipios de generar recursos. La larga historia de centralización de la autoridad política a partir de la Restauración de la República en el siglo XIX tuvo un peso significativo en la federalización, como bien lo señalan varios autores. En el caso de Tlaxcala, también es evidente que los cambios en el financiamiento de las escuelas durante el siglo XIX explica en parte la dificultad de poner en práctica la municipalización escolar. En el caso de Tlaxcala la cancelación de los réditos de los terrenos de adjudicación y a los impuestos personales abonados al Fondo de la Instrucción Pública, hicieron imposible el pago de la tercera parte y después la quinta parte que contribuían al gasto de las escuelas, tal como lo establecía la Ley Orgánica del Municipio libre en 1919 (Rockwell, 2007: 76).

Para cerrar quiero dejar en claro que esta tesis se realizó con el análisis y la interpretación de la legislación educativa y política, por lo que queda pendiente averiguar ¿cómo la sociedad tlaxcalteca de 1857 a 1898 hizo suya o no los preceptos de estas leyes? Esta es una pregunta que queda pendiente.

---

<sup>286</sup> *Ley de Educación Primaria*, Periódico Oficial del Estado, octubre de 1917. AHET, Sección, Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala

## **Fuentes y Referencias**

### **Archivos**

**AHET** Archivo Histórico de Tlaxcala

#### **Fondos:**

Fondo Revolución y Régimen  
Obregonista (FRRO)

Mercedes Meade:	Sección, Biblioteca
Fondo Histórico:	Sección, Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala
	Sección, Folletería

Colonia, Siglo XVIII

### **Fuentes primarias**

*Constitución de Cádiz* (1812)  
[http://www.constitucion1812.org/documentos/cons\\_1812.pdf](http://www.constitucion1812.org/documentos/cons_1812.pdf) (18

*Decreto número 5 (1857)*, Tlaxcala. Textos de su historia. Siglo XIX en Lía García Verástegui y Esther Pérez, Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala e Instituto Mora. P. 395-398

*Constitución Política del Estado de Tlaxcala (1857) Historia de la erección del estado de Tlaxcala*, s/f, Miguel Lira y Ortega, Prologo de Ezequiel M. Gracia, México, Sociedad de Geografía, Historia, Estadística y Literatura de Tlaxcala, 1965.

*Constitución Federal de Los Estados Unidos Mexicanos*, 1857, <http://www.juridicas.unam.mx/infurlegconshistpdf1857.pdf>

*Reglamento provisional para el gobierno interior de los distritos del Estado* ver en Periódico oficial del estado libre y soberano de Tlaxcala "El pueblo", agosto de 1867, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

*Constitución del estado de Tlaxcala (1868)*, Miguel Lira y Ortega, gobernador, El pueblo. Periódico oficial del gobierno del estado, mayo y junio. (1868) *Ley de instrucción primaria*, Miguel Lira y Ortega, gobernador, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

*Ley de Instrucción Primaria (1868)*, Miguel Lira y Ortega Gobernado, Periódico Oficial "El Pueblo", mayo de 1868, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

*Ley orgánica del poder municipal (1869)*, Miguel Lira y Ortega, gobernador, AHET, Folletería, c.15, núm. 3

Plan de Tuxtepec (1876) <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1876/01/10-enero-1876-Plan-de-Tuxtepec.pdf> < 4 agosto, 2016>

*Ley y Reglamento de la Instrucción Primaria (1882)*, Mariano Grajales, gobernador, AHET, Folletería.

*Ley Orgánica del Poder Municipal (1883)* en *Leyes Orgánicas y Ordenanzas Municipales*. AHET, Folletería, caja 15, núm. 3, 1883

*Ley de Instrucción Pública (1885)*, Próspero Cahuantzi, gobernador, Órgano Oficial del Gobierno, enero y febrero, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

*Ley de Hacienda, 1888*. AHET, Sección, Folletería. C. 10, núm. 267

*Constitución Política del Estado libre y soberano de Tlaxcala (1891)* Órgano Oficial del Gobierno, noviembre y diciembre, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

*Ley reglamentaria del artículo 64 de la Constitución Política del Estado. Para la administración y régimen interior de los distritos (1892)*, AHET, Folletería, c. 18, núm. 526.

*Ley de Hacienda, 1897*. AHET, Sección, Folletería

*Reglamento de Instrucción primaria obligatoria en el estado (1898)*, AHET, Folletería, c. 3, núm. 94.

*Decreto del Municipio Libre (1914)* [ordenjuridico.gob.mx. ConstitucionCH14.pdf](http://ordenjuridico.gob.mx/ConstitucionCH14.pdf)

Decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857. Municipio Libre. H. Veracruz, Diciembre 26, 1914. C. Primer jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana.

*Ley de Educación Primaria, (1917)*, Periódico Oficial del Estado, octubre de 1917, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que reforma la de 5 de febrero de 1857 <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf> <15 de agosto, 2016)

*Ley Orgánica del Municipio Libre, 1919*, Sección Folletería, c. 18, núm. 25.

*Ley de Educación Primaria (1921)*, Rafael Apango, Gobernador del Estado de Tlaxcala, AHET, Folletería, c. 12, núm. 346, 1921,

### **Fuentes hemerográficas**

Periódico oficial del estado libre y soberano de Tlaxcala “El pueblo”, 1869, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

Periódico semi-oficial del gobierno del estado “El pueblo”, domingo 28 de agosto de 1870, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico oficial de estado de Tlaxcala

Órgano oficial del gobierno. *El Estado de Tlaxcala*, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

Periódico Oficial del Estado Tlaxcala 1917, AHET, Fondo Histórico, Sección Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

## Referencias bibliográficas

Acevedo, Ariadna (2004) "Paying for Progress. Politics, Ethnicity and Schools in a Mexican Sierra", Tesis doctoral, Departamento de Historia, University of Warwick, Reino Unido.

(2005) "La apropiación de las políticas educativas en el México rural, 1876-1911" en *Memoria, conocimiento y utopía. Anuario de la Sociedad Mexicana de Historia de la Educación*, 1, mayo, México, Sociedad Mexicana de Historia de la Educación, pp. 91-113.

(2006) El precio del progreso. Los pueblos indios y la financiación de las escuelas en la sierra norte de Puebla, 1875-1930. Texto inédito presentado en el Seminario Permanente de Historia Social del Colegio de México el 4 de diciembre de 2006.

(2011) "Muchas escuelas y poco alfabeto. La educación rural en el Porfiriato. México, 1876-1910", en Alicia Civera, Juan Alfonseca y Carlos Escalante, coord., *Campesinos y escolares: la construcción de la escuela en el campo latinoamericano (siglos XIX y XX)*. El Colegio Mexiquense y Miguel Ángel Porrúa Editores. México, pp. 73-106.

(2015) "Entre el legado municipal y el avance del gobierno federal: las escuelas de la sierra norte de Puebla, 1922-1942" en *Educación, poder y construcción del Estado...la federalización educativa mexicana*, Revista Revisión. Estudios de Historia y Sociedad, vol XXXVI (143): 51-84

Adams, Richard Newbold (1983) *Energía y estructura. Una teoría del poder social*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Alfonseca, Juan (2005), "El papel de las juntas y los comités de educación en la apropiación local de la escuela rural federal", en *Memoria, conocimiento y utopía. Anuario de la Sociedad Mexicana de Historia de la Educación* (SOMEHIDE), núm. 1, SOMEHIDE, México y España, Colegio de San Luis, Universidad de Colima, DIE-Cinvestav y Ediciones Pomares, pp. 63-90.

(2015) "La federalización de la enseñanza. Concurrencia escolar y alianzas sociales en contextos rurales del oriente del Valle de México, 1922-1947" en *Educación, poder y construcción del Estado...la federalización educativa mexicana*, Revista Revisión. Estudios de Historia y Sociedad, vol XXXVI (143): 11-50.

- Arnaut Alberto (1998) *La federalización educativa en México, 1889-1994*, México, Colegio de México (COLMEX) y el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE).
- Bazant, Milada (1993) *Historia de la educación durante el Porfiriato*. México, COLMEX  
 (s.f.) “El abismo entre la ley y la práctica de los preceptos legales educativos: 1876-1911. [bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2289/7.pdf](http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2289/7.pdf)
- Beve, Raymond (2010) *Amores y Odios Compartidos. Puebla y Tlaxcala*, Tlaxcala, ediciones de Educación y Cultura y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.  
 (2015) “Tlaxcala y el Estado nacional en el largo siglo XIX”, *Nóesis. Revista de ciencias sociales y humanidades*, vol. 24, número especial, julio-diciembre: 34-73.
- Cruz Barney, Oscar (2010) *Tlaxcala. Historia de sus Instituciones Jurídicas*. México. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Históricas (IIH) y Senado de la República.
- del Castillo, Porfirio, (1916) (1969) “Declaratoria en favor de Apetatitlán” en *El municipio Libre*, por Crisanto Cuellar Abaroa, Tlaxcala, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.
- del Castillo, Porfirio (1953) *Puebla y Tlaxcala en los días de la revolución*, México, Zavala.
- Díaz Covarrubias, José (1993) *Instrucción Pública en México*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y Miguel Ángel Porrúa.
- Eissa Ortiz, Olivier Francisco Antonio (2012) Fondos de instrucción pública en Tlaxcala (1880-1910). Ponencia presentada en el III Congreso Nacional: Estudios Regionales y la Multidisciplinariedad en la Historia. Facultad de Filosofía y Letras Universidad Autónoma de Tlaxcala Universidad Autónoma de Tlaxcala, Septiembre, 2012.
- Escalante, Carlos (2006) en Padilla, Antonio y Lucía Martínez Moctezuma, (coords.) *Miradas a la historia regional de la educación*, Coedición Conacyt, Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Morelos.  
 (2014) *Mazahuas, campesinos y maestros. Prácticas de escritura, tierras y escuelas en la historia de Jocotitlán, Estado de México (1879-1940)*. Zinacantepec. El Colegio Mexiquense.  
 (2015) “Respuestas locales a la escuela rural federal en el norte del Estado de México (1927-1940)” en *Educación, poder y construcción del Estado...la federalización educativa mexicana*, Revista Revisiones. Estudios de Historia y Sociedad, vol XXXVI (143): 85-101.
- INEGI (1997) *División Territorial del Estado de Tlaxcala de 1810 a 1995*, México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).
- Falcón, Romana (2015) *El jefe político. Un dominio negociado en el mundo rural del Estado de México, 1856-1911*, México, COLMEX, El Colegio de Michoacán y

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

García Domínguez, Hugo Gaspar (s.f.) *La evolución Constitucional de Tlaxcala* <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/8/32.pdf> (8 de agosto, 2016)

Lira y Ortega, Miguel (1965) (e.o.s.f.) *Historia de la erección del estado de Tlaxcala*, Edición de Ezequiel M. Gracia, México, Sociedad de Geografía, Historia, Estadística y Literatura Mexicana.

Lira, Andrés (1987) "Idea y realidad en la formación constitucional del Municipio" en *El Municipio en México*, Brigitte Boehm de Lameiras (coord.) Zamora, El Colegio de Michoacán (COLMICH), p. 51-65.

López, Ferman Isabel (2004) *La vida social y religiosa en San Pablo Apetatitlán. Siglos XVIII y XIX*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), Gobierno del Estado de Tlaxcala y el Instituto Tlaxcalteca de la Cultura (ITC).

Loyo, Engracia (1999a) "Gobiernos revolucionarios y educación popular en México, 1911-1928", México, COLMEX.

(1999b) "El largo camino a la centralización educativa, 1920-1992", en María del Carmen Pardo (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*, México, COLMEX, pp. 49-62.

Martínez Baracs, Andrea (2009) *Un gobierno de indios: Tlaxcala, 1519 – 1750*, México, FCE – Colegio de Historia de Tlaxcala – CIESAS

Martínez Moctezuma, Lucía (2013) "Un país, una patria: lecturas de Historia en el estado de México durante el porfiriato" *Experiencias Educativas en el Estado de México. Un recorrido histórico*, Alicia Civera Cerecedo (coord.) Estado de México, El Colegio Mexiquense-Fondo Editorial Estado de México, pp. 151-179.

Meneses, Ernesto (1983) *Tendencias educativas en México, 1821-1911*, México, Porrúa

Meyer, Lorenzo (1995) "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, Obstáculos y Posibilidades", en *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Mauricio Merino (coord.) México, COLMEX, p. 231-252.

Nava Rodríguez, Luis (1978) *Tlaxcala Contemporánea de 1822 a 1977*, México, Editorial Progreso.

Nutini, Hugo G. y Barry L. Isaac (1974) *Los pueblos de habla náhuatl de la región de Tlaxcala y Puebla*, México, Instituto Nacional Indigenista-Secretaría de Educación Pública.

Padilla, Antonio y Carlos Escalante (1998) *La ardua tarea de educar. Orígenes y formación del sistema educativo en el Estado de México*. Instituto Superior del Ciencias de la Educación en el Estado de México.

- Padilla, Antonio y Lucía Martínez Moctezuma, (coords.) (2006). *Miradas a la historia regional de la educación*. Coedición Conacyt, Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Morelos.
- Quintanilla, Susana y Mary K. Vaughan (1997). *Escuela y sociedad en el periodo cardenista*, México ,FCE..
- Rendón Garcini, Ricardo (1993) *El prosperato. Tlaxcala de 1885 a 1911*. México, Siglo XXI Editores (Siglo XXI) y Universidad Iberoamericana,
- (2005) (e.o.1996) *Breve historia de Tlaxcala*, México, COLMEX-FCE y Fideicomiso Historia de las Américas (FHA)
- Robins, Wayne. Continuidad y cambio en el Ayuntamiento de la Ciudad de Tlaxcala, 1810-1825. *Historia y Gráfica* 6 (1996), pp. 87-109.
- Rockwell, E. 2002. Imaginando lo no-documentado: del archivo a la cultura escolar. En *Debates y desafíos de la historia de la Educación en México*. Alicia Civera, C. Escalante y Galván, L. E. (coords.). Pp. 209-233. Toluca: El Colegio Mexiquense y el Instituto de Ciencias de la Educación del Estado de México.
- Rockwell, Elsie (2007) *Hacer escuela. Hacer estado. La educación posrevolucionaria vista desde Tlaxcala*, México, Colegio de Michoacán-CIESAS y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV).
- (2010) Escuelas en tiempos de guerra; la educación en el corazón de la Tlaxcala revolucionaria (1913-1918), en *La revolución mexicana en el oriente de México (1906-1940)* Raymond Buve y Heather Fowler-Salamini (coord.) España, AHILA-IBEROAMERICANA-VERVUERT y Bonillas Artigas.
- Solares, Lourdes (2009) La escuela entre procesos sociales y políticos. Conflictos en torno a las escuelas del municipio nahua de Teolochocho, Tlaxcala, 1910-1920, Tesis de licenciatura, México, Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH).
- Staples, Anne (1999) “Los poderes locales y las primeras letras” en *Historia y Nación. Historia de la Educación y enseñanza de la Historia*, Pilar Gonzalbo Aizpiru (coord.), México, COLMEX
- Tanck de Estrada, Dorothy (1999) *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México, COLMEX.
- Tanck de Estrada, Dorothy (2002), “El gobierno municipal y las escuelas de primeras letras en el siglo XVIII mexicano”, *Revista mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7 (15): 257-278.
- Vázquez, Josefina (1999) “Un siglo de descentralización educativa. 1821-1917”, en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.) México, COLMEX, 33- 47.
- Vilchis Salazar, Estefany (2012) “El jefe político: transformaciones en la administración pública del estado de México e injerencia en el contingente de sangre, 1867-1876, *Revista de Contribuciones de Coatepec*, (22) enero-junio: 69-95, <file:///C:/Users/MARIA/Documents/4junio2016/roman%20falc%C3%B3n.pdf>