

## LIBRO CUARTO

DEL GOBIERNO DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA  
I DE LA NORMAL

---

### TÍTULO PRIMERO

DE LA DISTINCIÓN DEL GOBIERNO TÉCNICO  
I DE LOS GOBIERNOS ECONÓMICOS DE LA ENSEÑANZA

ART. 354.

El gobierno de la enseñanza común primaria i de la enseñanza normal es *facultativo* o *técnico*, i *administrativo* o *económico*.

El gobierno técnico o facultativo, que también se llamará *Dirección técnica general de escuelas*, o simplemente *Dirección general de escuelas*, abarca:

- a) Todos los asuntos de caracter científico relacionados con la enseñanza, tales, por ejemplo, como los que entran en el cuadro de las asignaturas que se enseñan en las escuelas primarias i en las normales, en el concepto de la arquitectura i de la higiene escolares, i en el de la pedagogía o didascología;

- b) Todo el personal empleado en el servicio de esos asuntos, sus atribuciones, obligaciones i responsabilidades.

El gobierno económico o administrativo comprende:

- a) Todos los asuntos de carácter económico relacionados con la enseñanza, tales, por ejemplo, como los relativos a la asistencia escolar i al mantenimiento de los establecimientos de enseñanza i sus auxiliares;
- b) Todo el personal empleado en el servicio de estos asuntos, sus atribuciones, obligaciones i responsabilidades.

NOTA — 1. La constitución emplea las palabras *dirección*, *administración*, (artículo 213, reglas 2<sup>a</sup> i 5<sup>a</sup>.) para expresar el concepto de manejar o regir la enseñanza común primaria; pero contrayendo la extensión de la primera a lo que es «facultativo» i la extensión de la segunda a lo que no es facultativo o técnico. Es decir que las emplea para significar ideas específicas. Necesitando el código expresar la idea genérica comprensiva de esas dos, ha optado por la palabra *gobierno*, porque conviene a ambas ideas su acepción etimológica, (del substantivo griego *kybérne*, verbo *kybernán*, latín *gubernatio*, *gubernare*, regir una nave, i de ahí, regir un estado, una provincia, un municipio, una institución, una familia, etc.) i porque la constitución la emplea para expresar el régimen de las escuelas. (Artículo citado, regla 5<sup>a</sup>.)

2. El artículo llama al gobierno técnico de la enseñanza también *Dirección técnica de escuelas* i *Dirección general de escuelas*, porque la palabra «dirección,» empleada por la constitución, es correlativa de «directór,» i por dar fin a una cuestión que las pasiones han alimentado durante algún tiempo. Cuando el Consejo general se

resolvió a absorber abiertamente todas las facultades del Directór, sostuvo que el directór no tenía otro papel propio que el de presidir el Consejo i cumplir sus resoluciones, como uno de los consejeros designados para el efecto; que fuera del Consejo no tenía existencia legal; que todo lo atribuido por la ley a la *Dirección general de escuelas* era atribuido al Consejo, porque el Consejo era la Dirección. El Directór alegó, a su vez, que la constitución había instituido una «dirección» i una «administración,» con un «directór» i un «consejo,» encomendando a la Legislatura la determinación «de las atribuciones respectivas;» que la ley de educación nombraba en varios artículos juntamente i como cosas distintas «el Consejo general» i «la Dirección general;» i que además había determinado en el artículo 26 las atribuciones del Consejo i en el 29 las del Directór, cuyas disposiciones no permiten negar la dualidad, por ser evidente. La actitud del Consejo era racionalmente insostenible; pero la sostuvo hasta que, renovada la mayoría de su composición en Julio de 1897, reconoció espontáneamente i sin la menor dificultad que «Dirección general de escuelas» i «Directór general de escuelas» son términos correlativos, que se corresponden, como que el primero designa la función i el segundo el funcionario que lo desempeña, siendo Dirección i Directór una autoridad, i Consejo general otra, cada una con sus propias atribuciones. El artículo anotado no permite renovar la disputa, ni en momentos de apasionamiento: la «Dirección general de escuelas» es la misma «Dirección técnica» o facultativa de las escuelas, el «gobierno técnico» de las mismas, que no se confunde con la «Administración general de las escuelas,» i que, como se verá en el artículo siguiente, son desempeñadas: la primera, por el Directór general; i la segunda, por el Consejo general.

3. La distinción que hace el código i la nomenclatura están tomadas de la constitución, artículo 213. «La dirección facultativa—i la administración»... dice la regla 2<sup>a</sup>; «La administración local... —en cuanto no afecte la parte técnica,»... dice la regla 5<sup>a</sup>. Por manera que hay para la

constitución, en el gobierno de la enseñanza, una parte que es administración, i otra parte que es dirección facultativa o técnica. Como no define en qué consiste cada una de estas dos partes, hay que tomár las palabras del texto constitucional como se toman ordinariamente, o como es presumible que las hayan tomado los constituyentes. «Dirección *facultativa*» no es una expresión apropiada. En castellano, como en francés i en italiano, «*facultativo*» es lo que concierne a alguna facultad universitaria o mental, o al poder de hacer o de no hacer, o al de hacer de un modo o de otro. La constitución no ha querido, evidentemente, expresár ninguna de estas ideas i sí la de dirección *científica*, puesto que la contrapone a la de *administración*. Contrapone, a esta palabra, también *técnica*. Por lo que se ve que atribuye igual significación a «*facultativa*» i a «*técnica*;» i, como la propia de este último adjetivo es la concerniente al *téchne* de los griegos, de la raíz *tek*, ésto es al hacer, al producir algo, a un arte, a una ciencia aplicada, i, por consecuencia, a las ciencias de la enseñanza, dedúcese que la constitución establece un gobierno facultativo o técnico de las escuelas para todo lo que es científico, i una administración para todo lo que no es técnico, ésto es, para lo económico.

4. El código ha debido ajustár su plan a esta doctrina constitucional. Tal es la razón por qué ha tratado separadamente en un libro toda la materia técnica de la enseñanza i en otro libro la materia administrativa o económica, i por qué en el presente libro consagra títulos distintos al gobierno técnico i al gobierno económico. Como, según se reconoce universalmente, es muy difícil dar definiciones exactas, motivo por el cual se dan en las leyes solamente cuando es indispensable enunciar un pensamiento sintético para hacer concebír prontamente un plan o un sistema de ideas, el artículo que se anota da la noción descriptiva de las dos secciones del gobierno de las escuelas por facilitar desde luego, con el menor riesgo posible, la inteligencia del plan que se desarrolla en todo el libro. Si algo hubiese en los dos últimos párrafos de ese artículo que no parezca bastante claro, se

desvanecerán las dudas ateniéndose a las disposiciones que contienen los libros anteriores i los títulos i libros siguientes.

ART. 355.

El gobierno técnico de la enseñanza o dirección general de escuelas es desempeñado por el *Directór general de escuelas*; i el gobierno económico lo es por un *Consejo general de educación* i por *consejos escolares*.

El Directór general de escuelas ejerce el gobierno técnico en la Provincia escolar i en los distritos.

El Consejo general de educación ejerce el gobierno económico en la Provincia escolar solamente, i tiene a su cargo los servicios económicos que, interesando en común a los distritos, o a éstos i a la Provincia, necesitan ser prestados por una autoridad central.

Los consejos escolares ejercen el gobierno económico solamente en sus distritos respectivos.

NOTA — 1. La institución del Directór general de escuelas, del Consejo general de educación, i de los consejos escolares de distrito ha sido hecha por la constitución de 1873 en su artículo 206, reglas 2<sup>a</sup> i 5<sup>a</sup>, i confirmada por la constitución de 1889 en su artículo 213, reglas 2<sup>a</sup> i 5<sup>a</sup>. El código se ciñe al precepto constitucional.

2. El párrafo primero de este artículo reforma fundamentalmente el sistema de distribución de las funciones gubernativas de las escuelas que adoptó la ley de educación de 1875. Lo reforma por satisfacer una necesidad

grandemente sentida desde que la citada ley estuvo en vigencia, i por ajustarse al pensamiento de la constitución.

En efecto, aunque el artículo 206 de la carta constitucional de 1873, distinguió el gobierno técnico i el económico en su regla 2<sup>a</sup>, expresó que «la dirección facultativa i la administración general de las escuelas comunes serían confiadas a un Consejo general de educación i a un Director general de escuelas, i que las respectivas atribuciones del Consejo i del Director serían determinadas por la ley.» No hay en estas expresiones ninguna que obligara claramente al legislador a hacer la determinación en conformidad con la naturaleza de las funciones. En la regla 5<sup>a</sup> dice aquel artículo que la administración local i el gobierno inmediato de las escuelas comunes estarán a cargo de consejos electivos, i no emplea ninguna locución para significar la idea de distribución de funciones. Ateniéndose a la letra de estas dos reglas, i sin ocuparse en ver si los antecedentes de la constitución revelaban alguna tendencia que las reglas no expresasen, el Poder legislativo dio, por la ley de educación de 1875, atribuciones técnicas i económicas tanto al Consejo general como al Director general, procurando que en algunos asuntos intervinieran los dos, aunque conservando su independencia en la parte que se les asignaba. Esta distribución se hizo, además que sin plan racional, con gran desigualdad; pues, si bien se especificaron las atribuciones del Consejo en dieciocho incisos del artículo 26, i las del Director en diecisiete del artículo 29, estableciendo un equilibrio numérico, en realidad el Consejo quedó excesivamente aliviado de trabajo porque sus atribuciones, casi todas deliberativas, tienen que ejercerse una vez cada mucho tiempo, i el Director quedó excesivamente recargado, porque a él se atribuyeron, además que la iniciativa en las más importantes funciones técnicas del Consejo, atribuciones técnicas que privativamente había de desempeñar, i toda la parte ejecutiva de las resoluciones del Consejo i de las suyas propias, que requieren una acción constante, requerida en todos los días i en todos los momentos por cinco, seis o siete mil expedientes que tramitan todos los años. Además, aun-

que al determinar las atribuciones quiso el legislador mantener independientes la esfera de acción del Director i la del Consejo, dio a aquél la jefatura suprema de todos los empleados que le sirven, pero a éste la facultad de nombrarlos i de destituirlos, por manera que hizo depender de la voluntad del Consejo las relaciones del Director con sus propios subordinados.

De este plan de la ley surgieron gravísimas consecuencias, algunas de las cuales se refieren a continuación:

a) Viéndose el Consejo sin trabajo suficiente ni para dos buenas sesiones semanales, comenzó, desde que se constituyó por primera vez, a arrogarse atribuciones del Director general i de los consejos escolares; i tanto adelantó en este camino, que a los pocos años había centralizado en sí todo el gobierno general i todos los gobiernos de distrito, reduciendo el papel del Director i el de los consejos locales al de meros ejecutores de sus decretos. Más aún: llegó a sostener, i sostuvo tenazmente durante los últimos años, que el Consejo i el Director no son dos entidades distintas, que son una sola, que nada hay fuera del Consejo, que el Director no es más que un consejero con la facultad de presidir, que ningún papel puede desempeñar fuera de él en su propio nombre, que todo cuanto haga tiene que hacerlo cumpliendo resoluciones del Consejo, i como presidente suyo. Así estuvo en mucho tiempo suplantada por una completa centralización arbitraria la organización que de la constitución i de la ley había recibido el gobierno de la enseñanza pública.

b) Conviene agregar que la absorción de facultades no fue motivada solamente por la desigual distribución de tareas. Sus atribuciones legales, pocas, deliberativas i generales, no permitían al Consejo general ocupár diariamente la atención pública, ni alcanzár merecimientos particulares. Al contrario el Director, que por la naturaleza de sus funciones debía estar en constante comunicación con las demás autoridades i con toda clase de personas, tenía que adquirir forzosamente mayor notoriedad. Era de temerse, dada la naturaleza humana, que estas diferencias interesaran la susceptibilidad del Consejo, si no siempre,

algunas veces; i puede decirse que estas susceptibilidades han estado considerablemente excitadas en las épocas en que más enérgica ha sido la usurpación, i aún que ellas han sido las causas determinantes del abuso.

c) Tan enorme desconocimiento del sistema claramente establecido por la constitución i por la ley provocó, naturalmente, agrias disputas con los directores i con los consejos de distrito. Sarmiento, que fue el primér directór que haya tenido la Provincia en virtud de la ley de 1875, abandonó, o poco menos, la dirección al primér vicepresidente del Consejo i se ocupó solo «en borrajeár papel», por conservár su dignidad, según años mas tarde refirió públicamente. Algunos directores de caracter conciliadór se conformaron con cierto *modus vivendi*. Otros, no pudiendo conseguir esta conciliación, han procurado formár en el Consejo un partido que les fuera favorable, recurso que ha originado escenas íntimas poco edificantes. I, cuando ha habido directór que haya pensado que la constitución i la ley deben cumplirse estrictamente, i que ningún funcionario tiene el poder de abandonár o de delegár algunas de sus atribuciones, ha estallado la lucha con gravedad que ha sido a veces insuperable. En estos casos el Directór ha solido negár su firma a las resoluciones que el Consejo dictara excediéndose de las facultades que le acordaba la ley, i el Consejo ha paralizado a su vez la acción legál del Directór intimando a los jefes de oficina que le negaran obediencia so pena de ser destituidos. Año ha habido en que las fábricas i casas de comercio que habían contratado la venta de los artículos destinados a proveér las escuelas de la Provincia no pudieron entregár los objetos ni cobrár su importe, i en que se estuvo a punto de mantenér cerradas todas las escuelas por falta de provisiones. Ejemplo del carácter i de las proporciones que esa guerra ha podido asumír es la que desde mediados de 1894 hasta fines de 1896 tuvo profundamente agitados a los poderes públicos, a las escuelas, i a todo el pueblo de la Provincia. Aún cuando no haya trascendido tanto en otras ocasiones, ni haya sido tan ostensible para la generalidad del país, basta recorrér la legislación es-

colár de los últimos veinte años para que se descubra que el Consejo i el Directór han procurado a menudo obtenér ventajas de la Legislatura, consiguiéndolas aquél unas veces, i éste otras, según las circunstancias les hayan sido favorables o adversas. Cuánto han perjudicado estas des-inteligencias i fluctuaciones de legislación a la enseñanza, al crédito de la administración i a su disciplina, es incalculable.

d) Siendo ese el estado frecuente de las relaciones de las dos ramas generales del gobierno escolar, natural es que, en vez de procurár las dos mancomunár sus esfuerzos para que resulte una acción armónica i dotada de eficiencia poderosa, como ha querido el legisladór, tiendan a esquivár su cooperación o a neutralizár sus iniciativas. Esto ha sucedido mas de una vez. Ha acontecido también, en diversas ocasiones, que iniciativas del Directór, aceptadas en momentos de relaciones cordiales, han sido condenadas en cuanto ha sobrevenido un empeoramiento de disposiciones. I muchas veces se han frustrado trabajos importantes, por no ponerse de acuerdo acerca de ellos las voluntades de las dos ramas, quizás a pesár de la afinidad de sus opiniones; pero más a menudo porque, mientras el Directór general sigue un plan, el Consejo se siente movido por ideas o por intereses que están en pugna con las de aquél. La experiencia de veintidós años ha probado que es imposible hacér concordár durante algún tiempo, en un plan de conducta, al Consejo i al Directór, ya porque el espíritu de cuerpo tienda a la desarmonía, ya porque la diversidad de las aptitudes impida a unos la inteligencia cabál de los pensamientos de otros.

Renovado el Consejo general en su mayoría con personas ajenas a las desavenencias pasadas i deseosas de ponerles fin, nó por acomodamientos más o menos ingeniosos o complacientes, pero sí yendo a la raíz del mal i eliminando la causa de tan graves i de tan prolongadas perturbaciones, estudió prolijamente la legislación i los hechos ocurridos, i votó una declaración por la cual reconoció con imparcialidad las atribuciones legales de los consejos de distrito, las del Directór general i las suyas