

autoridades de los distritos o que hayan de aplicarse en general a los establecimientos de los distritos, por manera que estas autoridades i establecimientos locales estén sujetos a la ingerencia de la autoridad general.

La ley de 1875 entendió el lenguaje de la constitución en este último sentido, puesto que incluyó entre las facultades del Consejo general las de: «dictar reglamentos para la administración, gobierno i enseñanza de las escuelas comunes;» «prestár su acuerdo a los consejos escolares para efectuar la adquisición de terrenos i edificios;» «autorizar a los consejos de distrito para la construcción de edificios cómodos i aparentes para escuelas;» «dictar un reglamento para la mas facil i conveniente expedición de los consejos escolares de distrito, el que será obligatorio para éstos;» etc. (artículos 26 i 52;) i entre las facultades del Director general las de: «determinar la forma de los registros que se deben usar en las escuelas;» «prestár su acuerdo a todo empleo de fondos por los consejos escolares según las reglas establecidas en la misma ley;» etc. (artículos 29 i 49.) Tomando pie en estas cláusulas reglamentó el Consejo general prolijamente toda la conducta de los consejos de distrito, así como toda la vida interna de las escuelas, sin dejar lugar a que los consejos interpretaran con su propio criterio ninguna de las atribuciones que de la ley habían recibido.

No es esa, sin embargo, la inteligencia que corresponde a la regla 2^a, ni a su correlativa la 5^a, en virtud de las disposiciones de la constitución i de sus antecedentes. Tanto la constitución de 1873 como la de 1889 disponen que «la Legislatura dictará las leyes necesarias para establecer i organizar un sistema de educación común;» i que «las leyes que organicen i reglamenten la educación, deberán sujetarse a las reglas siguientes:—2^a ...la administración general de las escuelas comunes será confiada a un Consejo general de educación, cuyas atribuciones serán determinadas por la ley.—5^a La administración local i el gobierno directo de las escuelas estarán a cargo de consejos electivos.»... Se ve desde luego, sin consultar más que el texto constitucional, que quien puede organi-

zár i reglamentar todo lo relativo a la enseñanza común primaria, de modo que obligue a los consejos de distrito, es la Legislatura, nó el Consejo general. Pero, además de esta reglamentación, que puede llamarse orgánica, hay otros actos administrativos que consisten en reglamentaciones secundarias i en actos particulares de gobierno económico, que sugieren esta pregunta: Si la administración local, directa, de las escuelas de distrito corresponde a los consejos escolares, ¿en qué puede consistir la administración general de esas mismas escuelas, que corresponde al Consejo general? El tenor literal de las disposiciones constitucionales no da mas base, para formar juicio, que la acepción genuina de las palabras; i esa acepción, si bien permite concebir cuáles son los actos de administración local, no sugiere, al menos de pronto, la idea clara de actos de administración general, de actos que sean comunes a todos los distritos i no se refieran particularmente a ninguno.

Al discutir la regla 2^a, en la Convención, nada se dijo para explicar cuáles serían los actos de administración general; sólo se dijo que el tenor era vago i contradictorio con el de la regla 5^a. Al discutirse esta última, el convencional Saenz Peña se opuso a la aprobación por creer que el pueblo no se ocuparía seriamente en elegir consejeros idóneos. El señor Encina, inclinado a las ideas del doctor Luis Saenz Peña, propuso que si los consejeros habían de ser electos, se fijasen sus cualidades i atribuciones, así como las cualidades de los electores, para que se disminuyera en lo posible el peligro. El convencional J. M. Estrada defendió la regla, alegando que se trataba de fundar la educación común costeada por el pueblo, administrada por el pueblo; que el sistema establecido por la Comisión de instrucción pública se conformaba con el sistema político adoptado; que sostener la idea contraria a la administración local sería oponerse a los principios anteriormente adoptados por la Convención al organizar el régimen municipal, al cual se le había dado la mayor amplitud para que constituyera su gobierno propio, teniendo los municipios libertades i facultades bastantes

para atender a sus propios intereses; i que si se había descentralizado el gobierno municipal dando a cada municipio la facultad de administrár sus propios intereses, la facultad de atender a todas sus necesidades, i de vigilar la inversión de sus recursos, nó podía haber inconveniente en que los consejos encargados de la educación común dispongan también de las rentas que produzca la contribución especial que se crea para el sostén de las escuelas. El doctor Malavér, que opinaba como el doctor Saenz Peña, suponiendo que alguna vez se realizaran los temores por éste manifestados, agregó: «si el pueblo de las localidades no piensa que los consejos encargados de la educación sean compuestos de personas capaces de correspondér a los fines que se propone, quiere decir que el pueblo sufrirá las consecuencias de los errores que puedan cometer esos consejos, i es de esperár que sea el mismo pueblo el que trate de enmendár los errores que se cometan.» La Convención aceptó estas opiniones i votó la regla casi por unanimidad.

Infiérese de ahí que la Convención quiso aplicár a los Consejos escolares el principio que había aplicado a las municipalidades; el principio de que gobiernen el distrito por sí, según las reglas establecidas por la ley orgánica de cada uno. El convencional Pedro Goyena dijo a este respecto: «La constitución no establece cuáles son las facultades i funciones de estos consejos; pero es claro que la Legislatura tiene, por la redacción del artículo 1º, la atribución de determinár cuáles son las facultades i funciones que se hallan comprendidas en la administración local i el gobierno inmediato de las escuelas.» Por manera que, según el concepto de los constituyentes, la Legislatura debe especificár las funciones de las municipalidades i de los consejos escolares, nó según su albedrío, sinó de acuerdo con las reglas que la constitución trae; i tanto los consejos escolares como las municipalidades dependen directamente de la constitución i de la ley, nó de otra autoridad. A ningún convencional le ocurrió que los consejos escolares habían de depender del Consejo general en ningún sentido, que la ley

que determine su modo de ser i su acción debiera ser reglamentada por el Consejo general, ni que éste debiera intervenir de alguna manera en los actos de aquél. Tales ideas no fueron emitidas. El pensamiento de la convención fue que los consejos usen sus atribuciones según *ellos* entiendan que *la ley* quiere. La conclusión neta i clara que de tales antecedentes fluye es que la ley puede imponér todas las reglas compatibles con la naturaleza del gobierno local que se juzguen necesarias para encauzár la acción de los consejos; i que éstos deben ejercer plenamente el gobierno local de las escuelas según las normas que le dé la ley, nadie más que la ley.

Señalado el límite de la libertad de que gozan los consejos escolares, determinado el concepto del gobierno económico local de las escuelas, se desprende que la administración general confiada al Consejo de educación comprende todos los actos económicos que no sean locales, que no constituyan una intromisión en el gobierno local, ni una arrogación cualquiera de las atribuciones que sólo el Legislador puede ejercer respecto de los consejos. En otros términos: la administración general termina en donde empieza la administración local que la constitución i la ley han definido de acuerdo con su naturaleza. Concíbese al pronto que es propio de la administración general i nó de las administraciones locales todo lo concerniente a la enseñanza costeadá por la Provincia escolar, como son los fondos, las rentas i los gastos que demandan las oficinas del gobierno provincial, las escuelas primarias i normales provinciales, las clases magistrales, los congresos, las bibliotecas i los museos que sostenga la Provincia.

Pero no es ésto todo lo que naturalmente entra en el concepto de la administración general. Hay fondos i rentas comunes destinados a servir tanto a la Provincia como a los distritos, o solamente a los distritos, que no pueden ser recibidos, guardados i distribuidos sinó por una autoridad central, que es el Consejo de educación. Las mismas rentas particulares de los distritos, i aún algunos de sus fondos, tendrán que ser recibidos por una autoridad central, como son, por ejemplo, los impuestos

que el Poder ejecutivo recauda en cada distrito para sus escuelas, i la subvención que la Nación da a cada distrito para ciertos gastos; fondos que tendrán que ser guardados por la autoridad central que los reciba, hasta que los consejos los reclamen para pagar sus gastos. Esa autoridad no puede ser otra que el Consejo de educación. I, como será conveniente a los distritos que alguien los represente en comprar para todos en grandes cantidades, con la baratura consiguiente, los muebles, el material de enseñanza, etc., que cada uno ha de necesitar en cantidades pequeñas, no podría prestár ventajosamente este servicio oficioso, nadie que no fuera el Consejo de educación, encargándose de remitir oportunamente a cada consejo la parte que éste haya pedido. Por lo que se ve que son propias de la administración general ciertas funciones que no son locales, que tampoco se ejercen en servicio de la Provincia, sinó que en virtud de su naturaleza tienen que ser desempeñadas por una autoridad central en bien común de los distritos, o de los distritos i la Provincia.

Tales son la teoría i la razón de ser de las dos últimas partes del artículo a que corresponde esta nota.

8. Si todas las personas pudieran ver las cosas con entera claridad i de igual manera, i observar la mas rigurosa lógica en sus deducciones, poco más que el principio sentado en el artículo 355 se necesitaría para que el Director general, el Consejo general, los consejos escolares i todos los funcionarios i personas privadas que con ellos se relacionen supieran con precisión a qué atenerse en cada caso. Pero la naturaleza humana, falible en todos los individuos, no permite que haya tan justa uniformidad en todos los juicios, ni aún en los asuntos que a algunos puedan parecer claros i obvios. La materia escolar tiene muchos puntos de esta clase, pero también tiene muchos respecto de los cuales es fácil discutir si sólo se sientan principios generales. I es forzoso reconocer que la constitución, al separar las funciones técnicas de las económicas por satisfacer necesidades muy sentidas del gobierno escolar, ha dado margen a un orden de dificultades que no existe en donde ambas clases de funciones son

ejercidas por un solo individuo o por una sola corporación, como es el de deslindar lo técnico i lo económico de modo que no haya motivo para conflictos de autoridad. El concepto abstracto del gobierno técnico difiere tanto del de gobierno económico, que no hay quien no perciba netamente la diferencia; pero, cuando se pasa a lo concreto, desaparece la claridad en muchos casos, debido a que participan de ambas naturalezas, o a que su naturaleza es confusa. Al tratarlas es cuando las personas pueden pensar de diversas maneras, i cuando pueden producirse colisiones de autoridad. El código procura en todas sus partes prevenir estos sucesos, agregando a la enunciación de los principios generales el mayor número posible de casos técnicos i económicos, i tratándolos por separado. Este propósito es el que principalmente ha movido a consagrar el segundo libro solamente a la materia técnica, i el tercero solamente a la económica. Así el Director, el Consejo general i los consejos de distrito encontrarán sus respectivos campos de acción tan bien separados i demarcados como ha sido posible. I en previsión de que, aún a pesar de estas prolijas separaciones, queden puntos susceptibles de ser entendidos de modo vario, el presente libro establecerá, i también los siguientes, reglas generales i además numerosas reglas secundarias, a modo de ejemplo, para determinar las atribuciones de cada rama del gobierno escolar.

ART. 356.

Las funciones del Director general de escuelas, del Consejo general de educación i de los consejos escolares de distrito, i todas sus relaciones, serán regidas directa i exclusivamente por la ley.

NOTA — La ley de educación de 1875 dispone que el Poder ejecutivo determine la forma en que el Director general ha de cobrar las asignaciones i subvenciones de la Nación

o de la Provincia. Salvo este punto, confía todo el gobierno de la enseñanza al Consejo general, al Director general, i a los consejos escolares de distrito exclusivamente. El principio de la independencia del gobierno escolar se ha cumplido de modo constante desde 1875, a pesar de que las autoridades generales han solicitado más de una vez decretos del Poder ejecutivo con el propósito de aumentár su poder, aún contrariando disposiciones de la ley. Esta práctica no ha tenido, públicamente, más que estas cuatro excepciones: dos decretos por los cuales aquél Poder autorizó al Director general para nombrár los consejos escolares; (Noviembre de 1881 i Junio de 1886;) uno en que pasó esa facultad al Consejo general, porque el Director pertenecía a un partido político; (Diciembre de 1886;) i uno por el cual dispuso que los sub-inspectores de distrito i los maestros no titulados fuesen nombrados por el Director general. (Agosto de 1887.) El Consejo general i el Director ejercieron estas facultades hasta 1894; pero en el segundo semestre de este año el Director las declaró ilegales, negó al Poder ejecutivo el poder de intervenir en el gobierno de la enseñanza, declaró e hizo declarar nulo cuanto se había hecho en virtud de aquellos decretos, i se opuso a que en adelante se siguiese cumpliéndolos i se abstuvo él mismo de cumplirlos.

Pero, si bien la ley no hizo dependér el gobierno de la enseñanza del Poder ejecutivo de la Provincia, hizo dependér, en buena parte, como se ha dicho en la nota del artículo 355, la acción de los consejos escolares de la autoridad del Consejo general i del Director. En efecto: este consejo es el encargado de reglamentár el cumplimiento de la obligación de aprender; la administración, el gobierno i la enseñanza de las escuelas comunes; las conferencias de maestros i las funciones de los consejos de distrito; préstales su acuerdo para comprár terrenos, para comprár o construir casas i para adoptár los planos de la edificación;—i al Director general está encomendado el determinár la forma de los registros que han de usár las escuelas i el prestár su acuerdo a todos los gastos que los consejos proyecten. El Consejo usó su poder re-

glamentario para arrogarse atribuciones que la ley había acordado a los consejos expresa i privativamente, i llegó hasta reglamentár algunas atribuciones del Director i a apropiarse otras. Estos abusos de poder se realizaron hasta la segunda mitad del año 1894; pero desde esta época el Director combatió estos abusos, recuperó el libre uso de sus propias atribuciones i devolvió a los consejos de distrito las que les habían sido usurpadas.

Así se han sucedido los hechos. En cuanto a la doctrina constitucional, conviene recordár cómo ha venido evolucionando el concepto de los poderes, para juzgár luego con acierto i sin extrañeza la teoría de la constitución. No hace todavía mucho tiempo que universalmente se pensaba que todas las funciones del estado, por varias que fuesen, deben ser desempeñadas por una sola persona o bajo la autoridad de una sola persona. Esta persona debía ser legislador, juez, ejecutor, hacendista, diplomático, etc., etc., i, por lo mismo, aún cuando las funciones del estado se podían dividir en clases numerosas, estaban todas reunidas en un solo funcionario supremo. No había más que un poder, el poder del autócrata. Esta teoría es la de todos los estados primitivos o salvajes, en los cuales no existe casi la ciencia política i es omnímodo el poder de la fuerza; i de los estados salvajes la han heredado muchos estados civilizados de siglos cercanos al presente, i subsiste aún en unos pocos, como es el de Rusia. Los progresos de la ciencia, i su difusión en el pueblo, han sugerido el pensamiento de repartír las funciones de más en más. Al concepto del poder único le sucedió el de dos poderes: el *legislativo* i el *gubernativo* o *administrativo*, que fueron desempeñados por cuerpos de legisladores i por monarcas o presidentes durante algún tiempo. A este concepto le siguió el de tres poderes, según el cual un funcionario colegiado había de legislár; otros funcionarios habían de juzgár i otro había de ejercer el resto de la administración. Esta teoría de los tres poderes pareció perfecta en mucho tiempo. Todos los pueblos han aspirado a que cada estado se organice con un poder *legislativo*, uno *judicial* i uno *ejecutivo*; muchos se han

organizado así, i no han enseñado otra cosa los libros, las cátedras i las escuelas. Esa teoría se hizo clásica, i todavía es generalmente enseñada i admitida como verdadera.

Sin embargo, las ideas i los hechos tienden constantemente a aumentár la multiplicación de poderes; esto es, a separár del poder ejecutivo algunas funciones para que las ejerzan otros funcionarios, con cierto grado de libertad al principio, con entera independendia después. En el número de esos poderes nacies o enteramente desarrollados se cuentan la administración de los ferro-carriles, la de los telégrafos, la de los correos, etc., en las cuales no tiene ya ninguna ingerencia el poder ejecutivo, o la viene teniendo menór a medida que el tiempo pasa. Entre todas las funciones separadas, de las que ha desempeñado el poder ejecutivo, descuella la de la enseñanza pública, porque es de las primeras, si no la primera, que se haya disgregado del concepto clásico del poder ejecutivo, i porque es también la que ha alcanzado independendia mas completa en varios estados; ésto es, los caracteres mas completos i perfectos del poder gubernativo. El movimiento evolutivo de la multiplicación de los poderes no se ha detenido, pues, al llegar a la triple división; continúa verificándose gradualmente i lleva camino de llegar hasta constituir tantos poderes como son las clases de funciones, o sea hasta cumplír en la organización del estado el principio económico de la división del trabajo.

La Provincia de Buenos-aires puede tener la satisfacción de haber consumado la evolución de los poderes respecto de las funciones municipales i de las de la enseñanza, en cuanto se las considere, aunque impropriamente, funciones de estado; pues ambas han pertenecido en otro tiempo al Poder ejecutivo i aún pertenecen en varios estados, i ninguna le pertenece ya en la Provincia. Tanto la constitución de 1873 como la de 1889 están divididas en nueve secciones que tratan estas materias:

- I. Declaraciones, derechos i garantías;
- II. Régimen electorál;
- III. Poder legislativo;

- IV. Poder ejecutivo;
- V. Poder judicial;
- VI. Régimen municipal;
- VII. Educación e instrucción pública;
- VIII. De la reforma de la constitución;
- IX. Disposiciones transitorias.

En la sección IV trata la constitución, en seis capítulos, de todo cuanto atañe al Poder ejecutivo: su naturaleza i duración, la elección de gobernador, las atribuciones, los ministros, la responsabilidad del gobernador i de los ministros, el fiscal de estado, el contador i el tesorero de la Provincia. No se menciona en esta sección el gobierno de la enseñanza; no se le incluye entre las atribuciones del Poder ejecutivo; sólo se dice que éste nombrará al Director general con acuerdo del senado, (como nombra a los jueces letrados,) i a los consejeros generales con acuerdo de la cámara de diputados. Consagra al gobierno de la enseñanza una sección, como a cada uno de los otros poderes i al gobierno municipal, i ella sienta las bases de su organización, en virtud de las cuales ese gobierno será ejercido por un Consejo general, por un Director general i por consejos escolares de distrito, exclusivamente. La Legislatura deberá dictár las «leyes que organicen i reglamenten la educación,» pero sujetándose a las bases que la constitución establece. La independendia del gobierno escolar, respecto de los demás poderes gubernativos, i su subordinación directa a la constitución i a la ley, como la tienen todos los demás poderes administrativos, han sido establecidos por las dos constituciones precitadas.

I si las tres clases de autoridades escolares son independientes del poder ejecutivo, no lo son menos entre sí, unas respecto de las otras, tanto porque la constitución ha determinado el campo de acción de cada una, cuanto porque ha confiado a la Legislatura el cuidado de organizár i reglamentár sus funciones respectivas con sujeción a las bases que ha sentado. Al discutirse la constitución de 1873 se explicaron en la Convención sus artículos 205 i 206 diciendo que, así como a la Legislatura se daba la facultad de determinár las atribuciones del Consejo general, a la misma Legislatura correspondería determinár, respecto

de los consejos escolares, «las facultades i las funciones que se hallen comprendidas en la administración local i el gobierno inmediato de las escuelas.»

Al discutirse las mismas disposiciones, en la comisión revisora que preparó el proyecto de la constitución de 1889, se expresó la razón general por qué se emancipaba al gobierno de la enseñanza de los demás poderes administrativos diciendo que lo que importaba, sobre todo en el caso, era buscar una fórmula «que *independizase la educación*, colocándola al abrigo de la voluntad mas o menos caprichosa del poder ejecutivo;» i al discutirse en la Convención de 1873 los precitados artículos, se sostuvo la independencia de los consejos escolares, respecto del Consejo general i del Director general, expresando que no pueden admitirse en una constitución principios opuestos; i que, por lo mismo, así como se habían instituido municipalidades facultadas para administrár libremente, se instituían consejos facultados para gobernár con la misma libertad los intereses escolares del distrito, ya que así se cumplía el principio de la descentralización adoptado por la Convención constituyente.

TÍTULO SEGUNDO

DEL GOBIERNO TÉCNICO DE LA ENSEÑANZA

CAPÍTULO I

DEL DIRECTOR GENERAL DE ESCUELAS

ART. 357.

No podrá nombrarse para director general de escuelas a persona que no tenga todas estas cualidades:

- a) Completa moralidad de costumbres;
- b) Firmeza de caracter;
- c) Posesión de los conocimientos generales en el grado requerido para el buen desempeño de las funciones que ha de ejercer;
- d) Alto grado de idoneidad profesional, sobre todo en la ciencia de la enseñanza, en la higiene escolar, i en las ciencias afines;
- e) Treinta i cinco años cumplidos de edad.

NOTA— 1. La experiencia ha demostrado que muy rara es la vez en que los gobiernos nombran, para desempeñar las más altas funciones técnicas de la enseñanza, a personas bien preparadas. Muchas veces nombran a personas que apenas tienen algunos conocimientos generales; i en los mejores casos piensan haber cumplido su deber nombrando a personas que tienen un título de abogado o de médico. Si el nombre del candidato ha sonado algo en el mundo político, tal circunstancia se reputa mérito especial. La consecuencia de obrar con este criterio ha sido, invariablemente, que el funcionario, inepto para tratar las materias de su cargo, o no ha hecho nada, o ha desbarrado si ha querido obrar por sí, o ha tenido que confiár en la colaboración de terceras personas irresponsables, cuya capacidad es a menudo muy escasa o problemática. Esta es la causa por qué la enseñanza pública adelanta poco en el orden científico, por qué está siendo objeto de cambios incesantes encaminados a remediár errores que no se remedian, i por qué la mueven inconscientemente pocas veces hacia adelante, a menudo en sentido lateral o para atrás, los encargados de dirigirla i de hacerla progresar. I así se explica que se gasten ingentes sumas de dinero sin que correspondan los resultados.

Las malas elecciones pueden deberse a veces a móviles políticos, que son los que más pueden extraviár; pero probable es que su causa esté principalmente en que los encargados de intervenir en el nombramiento carezcan