

dadores de los niños que cumplen, en su domicilio o en escuela privada, la obligación de aprender, i establecerá las penas con que hayan de ser reprimidas las infracciones.

ART. 397.

El Director general de escuelas es el jefe técnico superior de todos los establecimientos de enseñanza i sus auxiliares, i, además de la autoridad deliberativa, ejerce la ejecutiva del gobierno técnico: respecto de todas las oficinas de la Dirección general de escuelas, sean que estén situadas en el mismo domicilio de ésta, sea que lo estén en las secciones escolares o en los distritos; i respecto de las escuelas i clases primarias, de las escuelas normales, de las clases magistrales, de las conferencias i congresos, de las bibliotecas i museos.

NOTA — 1. En el gobierno técnico de la enseñanza se contienen dos grandes clases de funciones: una orgánica i reglamentaria i otra ejecutiva. De la primera ha tratado este código en los artículos 368-396. De la segunda trata en el 397 i seguirá tratando en los posteriores, hasta el 430 inclusive.

2. No puede el Director general ejercer todas sus funciones por sí solo; necesita auxiliares que trabajen, ya cerca de él, ya en las secciones escolares o en los distritos. Natural es que estos auxiliares estén sometidos a su autoridad exclusivamente, tanto porque es de todo punto necesario que su trabajo corresponda al pensamiento del Director tan fielmente como si éste lo ejecutara, cuanto no podría mantenerse la disciplina si no fuera así. La ley de

educación de 1875 revela en varias de sus disposiciones el propósito de encomendár unas funciones exclusivamente al Consejo general i otras exclusivamente al Director general; pero en otras disposiciones revela el propósito de hacér coparticipár a ambos en unas mismas funciones o de contraponér a la autoridad de uno la del otro para que ambas se limitaran recíprocamente. El resultado a menudo obtenido ha sido el de neutralizár la acción de los dos; i el obtenido a veces ha sido una lamentable anarquía. Ambas clases de efectos se han experimentado con motivo de las disposiciones que regulan las relaciones del Director general con sus oficinas. La ley declara que éste es el jefe de ellas, i que están bajo su dependencia, pero confiere al Consejo general la facultad de nombrár los empleados i la de destituirlos. Ha sucedido, pues, que nunca ha tenido el Director auxiliares de su elección i en ocasiones ni de su confianza, i que tampoco ha dispuesto de medios para imponerles su autoridad. Por manera que la Dirección ha estado coartada i a merced del Consejo general, aún en el ejercicio de sus facultades privativas, sin que el Consejo pudiera ejercer una acción cualquiera destinada a suplir la limitación de libertad impuesta al Director por la economía de la ley.

Como han sido excepcionales las épocas en que haya habido buena armonía entre las ideas i los sentimientos de las dos autoridades, ha sucedido en algunos tiempos que los empleados de mala índole han contado con el apoyo del Consejo general para librarse del cumplimiento de sus deberes, i de la responsabilidad consiguiente a actos de mas o menos grave insubordinación i aún a conducta deliberadamente injuriosa. Ocasión ha habido en que el Consejo, enemistado con el Director, ha estimulado la rebelión de ciertos empleados, i en que ha llegado a imponerles la desobediencia con la amenaza de destituirlos, juzgando que por tales medios obligaría al Director a renunciar su cargo. No es difícil concebir lo grave de los trastornos que estos hechos han causado en el gobierno de las escuelas, i resalta desde luego que esa manera de repartir atribuciones conduce facilmente a la consecuencia, imprevista

por el Legislador i contraria a su pensamiento, de que de la voluntad del Consejo ha venido a depender la libertad de acción, el decoro i la estabilidad de los directores generales.

El principio adoptado por el código, en conformidad con la intención de las convenciones constituyentes, ha eliminado tan graves peligros i ha imposibilitado males que tan hondamente han afectado al crédito del gobierno escolár i al progreso de la enseñanza. El Director general i el Consejo actúan en campos distintos, perfectamente separados por la naturaleza de sus atribuciones i por la ley; cada uno tiene sus oficinas propias i las rige con independencia completa del otro, i dispone de la más amplia libertad para desplegar sus fuerzas, con la conciencia de que afecta a su responsabilidad en la medida precisa de su querer.

3. No habiendo instituido la constitución más que una autoridad técnica, a ella tienen que correspondér necesariamente las atribuciones orgánicas i reglamentarias, así como las ejecutivas propias del gobierno técnico, en cuanto se relacionan con los establecimientos de enseñanza, con las conferencias i los congresos, i con las bibliotecas i museos; pues, siendo las escuelas i clases primarias, las escuelas normales i todas las instituciones auxiliares suyas, establecimientos técnicos, se deduce que predomina en ellos el concepto técnico respecto del económico, i que debe ser la autoridad técnica la que desempeñe esa parte principal del gobierno de la enseñanza, sin perjuicio de que las autoridades económicas ejerzan íntegramente el gobierno que les corresponde por la naturaleza de sus funciones.

Acaso no haya otro país en donde el gobierno de la enseñanza esté organizado exactamente como debe estarlo el de la Provincia en virtud de los preceptos constitucionales citados en notas anteriores. Pero existe en Francia algo que, sin ser igual, se asemeja bastante: es el gobierno de las escuelas normales primarias. Dependen de un *rector*, funcionario que rige una de las diecisiete circunscripciones o *academias* en que se divide la universidad de

Francia, el cual es asistido por tantos inspectores de academia como son los departamentos que entran en la circunscripción, pero cada escuela normal está bajo la autoridad inmediata de un *director* i de un *consejo de administración*. Aunque las funciones no están rigurosamente separadas según su naturaleza, puede decirse que el director ejerce el gobierno técnico del establecimiento, i que el consejo de administración tiene a su cargo las funciones económicas. En efecto, el primero, además de enseñar algunas materias, es el jefe del personal de la escuela, dirige toda la enseñanza, mantiene la disciplina, lleva la contabilidad; el segundo, está encargado de que el establecimiento esté bien tenido, de arreglar todo lo relativo a la alimentación, al alojamiento, a la calefacción, a la luz; i, en general, lo está de velar los intereses materiales de la escuela. Se ve que el principio dominante en esta parte del gobierno escolár francés es el mismo a que se ajusta el código. Es de notarse que este principio no ha obstado a que el Gobierno francés diera cierta unidad al régimen interno de cada establecimiento; pues, por su acuerdo del 18 de Enero de 1887 ha encomendado al director «la dirección material i moral» i por lo mismo la vigilancia de todas las partes del servicio del economato, aunque «sin poder inmiscuirse de ninguna manera en el manejo de los dineros i de las materias.» Estas disposiciones muestran cuál ha sido el criterio con que en Francia se han deslindado las funciones económicas i las técnicas: a aquellas se ha atribuido el hecho de gastar i pagar, i a éstas no sólo todo lo que es enseñanza, sino también todo lo que en lo económico pueda afectar a la enseñanza, a fin de que el gobierno económico sirva i no pueda perjudicar los intereses técnicos.

4. La mera enunciación del principio sentado en el artículo bastaría para que se resolviesen justamente todos los casos prácticos, si los hombres estuviesen dotados igualmente de facultades lógicas infalibles, i si las pasiones no tuvieran el poder de trastornar las inteligencias mas sobresalientes por su penetración i por la exactitud de sus procedimientos; mas, como ni aquella infalibilidad

existe en ningún ser humano, ni se subtrae ninguna inteligencia al influjo de los movimientos pasionales, la ley debe tener la previsión de los errores de lógica que podrían cometerse i la prudencia de prevenirlos haciendo siquiera sea las deducciones mas importantes. Esta conducta legislativa, que sería util si el gobierno total de la enseñanza estuviera confiado a una sola persona, lo es muchísimo más cuando es confiado a varias que obran con facultades privativas, porque, además de evitar errores, evita conflictos de jurisdicción. Estas razones son las que determinan a tratár en los artículos siguientes varios casos particulares que se derivan de la disposición del artículo anotado, los cuales valdrán como soluciones de otros tantos problemas i como ejemplos que facilitarán la resolución de los que no se hayan previsto.

ART. 398.

El Director general de escuelas es quien divide la Provincia en secciones escolares i los distritos en circuitos.

NOTA—La división del territorio provincial en secciones i en circuitos es esencialmente técnica. La primera de estas divisiones limita la jurisdicción de los inspectores i puede ser mas o menos extensa, según sean las circunstancias locales que influyan en el grado de dificultad con que esos empleados tengan que desempeñar sus funciones. Esta relación, de las circunstancias con el éxito de la visita, solamente puede ser estimada por la Dirección general, precisamente porque está dotada de capacidad técnica.

La segunda división señala el radio que cómodamente puedan recorrer los alumnos cumpliendo los deberes que les impone la organización interna de la escuela. Tampoco puede ser bien estimada esta relación por funcionarios que carezcan de aptitudes técnicas, pues que, no teniéndolas, se ignoran las necesidades i las fuerzas mentales i fisiológicas de los alumnos, así como las necesida-

des de la enseñanza i del orden interior de las escuelas. Así se explica que, cuando la autoridad escolar está en manos de personas, si bien ilustradas, privadas de la idoneidad especial que requiere el gobierno técnico de las escuelas, no guarda relación la extensión de los circuitos con los alumnos, ni con las escuelas, i se perjudican gravemente o los alumnos, o el orden escolar, o ambas cosas, que es lo mas frecuente.

ART. 399.

Al Director general de escuelas incumbe decretar el establecimiento de las escuelas normales, de las clases magistrales, de las conferencias i congresos, i de las bibliotecas i museos.

NOTA—El artículo no menciona las escuelas i clases primarias. Puede decretarse su establecimiento sin tomár en cuenta principalmente otra cosa que el estado de la hacienda i la población escolar de un paraje. Toda persona de buen sentido puede pensar: — «Hay recursos suficientes para instalár i sostener una escuela. En tal parte, que carece de escuela, hay cincuenta niños, mayores de siete años i menores de quince, que facilmente podrían asistir a una escuela, si se la estableciera en ese lugar. Pues, establézcase.» Para pensár i resolvér ésto no se necesita suficiencia técnica. Se la necesita para la elección del punto preciso i de la casa, porque hay que cumplír requisitos higiénicos i didascológicos; pero tal suficiencia no se ha de empleár en decretár el establecimiento, i sí al ejecutár ese decreto, que es cosa distinta i está regida por otra disposición de este código. (Artículo 400.)

2. Pero no puede decirse lo mismo de la materia del artículo. Las escuelas normales, las clases magistrales, las conferencias, los congresos, las bibliotecas, los museos, son medios técnicos que se emplean para hacer adelantár la enseñanza de las escuelas primarias. Para decre-

tár su establecimiento se necesita conocer bien cuál es el estado de la enseñanza primaria en cada región de la Provincia i cuáles son las circunstancias locales que puedan influir en el resultado de tal o de cual medio; conocimientos i deliberaciones que son de caracter eminentemente técnico. Por ésto, i porque nada hay tan razonable como encomendár al que dirige las escuelas primarias el uso de los medios i la elección de la oportunidad de emplearlos, el artículo asigna al Directór general de escuelas la función de decretár el establecimiento de las escuelas normales i de todas las instituciones auxiliares creadas por el código.

ART. 400.

El Directór general de escuelas intervendrá necesariamente en todo acto por el cual se establezcan o se trasladen escuelas o clases primarias, resolviendo los puntos relacionados con la moral, la higiene i la didascología, a fin de que ninguna escuela o clase:

- a) Se abra en paraje perjudicial a la salud o a la moralidad de alumnos i maestros;
- b) Se instale en casa o sala que no sea higiénica i apropiada para satisfacer las necesidades didascológicas de la enseñanza.

NOTA — El establecimiento o traslación de escuelas i de clases primarias tiene una fase económica, relacionada con el empleo de recursos; i otra técnica, relacionada con el servicio que la escuela o clase ha de prestar. Aquella corresponde, naturalmente, al gobierno económico; ésta al gobierno técnico. Suficiente es esta distinción para justificar la disposición del artículo; pero no estará demás recordár que los consejos escolares que han continuado

desempeñando en este punto el gobierno técnico después de promulgada la constitución de 1889, a pesar de la regla que los priva de atribuciones de esta clase, han instalado con frecuencia escuelas en parajes o en casas inconvenientes, pudiendo optár por otros mejores. Esas casas han sido mal sanas, o inadecuadas para el servicio escolár, o ambas cosas. La inconveniencia del lugar ha solido consistir en la excesiva proximidad de otras escuelas, en el alejamiento excesivo del centro de población a que la escuela ha debido servir, en la insalubridad del paraje, o en la vecindad con casas de prostitución. A veces las inconveniencias han tenido por causa la ignorancia, a pesar del buen deseo; otras veces la indiferencia, que generalmente ha nacido de la ignorancia; i nó pocas veces se han debido a que han prevalecido, respecto de las consideraciones técnicas, el interés pecuniario de algún consejero dueño de casa, o de parientes o amigos de los consejeros. El principio de la división de funciones que cumple el artículo producirá el saludable efecto de neutralizar las causas de tales desaciertos.

ART. 401.

Compete al Directór general de escuelas la elección del lugar en que han de establecerse las escuelas normales, las clases magistrales, las conferencias, los congresos, las bibliotecas i los museos.

NOTA — Las razones en que estriban los artículos 399 i 400 sirven de fundamento al presente. Al gobierno económico atañe considerár si el presupuesto asigna recursos suficientes para sostener el establecimiento; pero el gobierno técnico es el naturalmente llamado a resolver, cuando haya juzgado conveniente decretár el establecimiento de una escuela normal, de una clase magistral, de una conferencia, de un congreso, de una biblioteca o de un museo, cuál es la región, ciudad o pueblo de la Provincia o del distrito,

i cuál es el punto de la ciudad o pueblo en que más se siente la necesidad del establecimiento, en que más fácilmente podrá verificarse la asistencia, o que reúna las mejores condiciones para que la institución cumpla satisfactoriamente su fin, porque la autoridad técnica directora de las escuelas primarias es la más interesada en que la ubicación no comprometa el éxito, i la más preparada para juzgar la conveniencia o inconveniencia de las circunstancias.

ART. 402.

El Director general de escuelas designará, en cada caso ocurrente, cuál es la escuela normal nacional cuya entrega deba gestionarse.

NOTA— Son aplicables a este artículo las notas de los 399 i 401, porque la adquisición de escuelas normales existentes es perfectamente equiparable al establecimiento de una escuela normal nueva, bajo los respectos de la oportunidad i de la situación.

ART. 403.

Es atribución del Director general de escuelas, que ejercerá con su propio i exclusivo criterio:

- a) Decretar i contratar la adquisición, o decretar, contratar i dirigir la construcción, mejoras i reparos de las casas destinadas a oficinas centrales, seccionales o de distrito de la Dirección general de escuelas;
- b) Arrendar casas destinadas a las mismas oficinas, en defecto de casa propia adecuada;
- c) Contratar i adquirir los muebles, libros,

- impresiones i cuanto necesiten las oficinas indicadas, i personalmente sus empleados;
- d) Contratar los servicios de las personas que la Dirección general de escuelas necesite ocupar en sus oficinas fuera del personal ordinario de ellas, así como los de abogado i procurador que tenga que ocupar para sus defensas en juicio, en el caso indicado en el artículo 414, inciso b;
  - e) Hacer todos los demás gastos que sean menester para que el Director general i los empleados de las oficinas de la Dirección general cumplan los deberes de su cargo;
  - f) Decretar la enajenación i el arrendamiento activo de los bienes que la Dirección general usa u ocupa.

El Director general librará órdenes de pago, contra el Consejo general de educación, por el importe de los gastos que haga.

NOTA — 1. Este artículo resuelve un punto de verdadera importancia. La autoridad técnica está encargada de una función especial i la autoridad económica está encargada de otra. Pero aquella no sólo dirige la enseñanza; también consume; i ésta maneja las rentas, i consume además. Es decir que en ambas hay una dualidad; dualidad inevitable, porque está en la naturaleza de las cosas. El código ha establecido que las funciones técnicas sean ejercidas por el Director general i las económicas por el Consejo general i por los consejos de distrito; i se ha visto que estas tres entidades consumen; i todo consumo presupone gastos e inversión de renta. Falta ver esto: ¿quién debe gastar i pagar lo que ha de consumir la Dirección