

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

generál? ¿Quién debe gastar i pagar lo que han de consumir el Consejo generál i los consejos de distrito?

2. Entre los modos de proceder posibles a este respecto se cuentan los tres siguientes: o cada entidad gasta i paga por sí, libremente, cuanto necesita consumir, recibiendo de la autoridad económica las rentas que el presupuesto le asigna; o gasta por sí, libremente, lo que ha menester i gira por su precio contra la autoridad económica, que sería la pagadora; o no gasta ni paga por sí, sinó que libra órdenes contra la autoridad económica para que las provea, en especie, de cuanto necesiten. Forzoso es optar por algunos de estos procedimientos, solo, o combinado con alguno de los otros. ¿Cuál es el preferible?

3. Conviene examinar los usos ya generalizados i su razón de ser, para que las razones i las experiencias respectivas auxilién en la solución del problema. Ocurre con los poderes de cada estado político i con los ministerios del poder ejecutivo cosa muy semejante a lo que ocurre con la Dirección generál de escuelas i el gobierno económico. Cada poder está encargado de una función especial, i lo está cada ministerio. Pero el poder legislativo no solamente legisla; también consume. El poder judicial juzga; pero consume además. El poder ejecutivo ejecuta i es poder económico, i consume a su vez. Un ministerio de este poder ejecutivo atiende al servicio policial, otro al de obras públicas, otro al fomento de las industrias i del comercio, otro a las fuerzas de mar i tierra, otro a la instrucción pública, otro a las relaciones internacionales, otro a la hacienda, etc.; pero cada uno de ellos consume asimismo. Por lo que se ve que en todo poder del estado i en todo ministerio del ejecutivo hay, como en la Dirección generál de escuelas i en los consejos del gobierno económico de las escuelas de la Provincia, una dualidad: cada uno ejerce su función específica, i además consume trabajo, muebles, toda clase de provisiones que le son necesarias para funcionar.

El consumo de cada poder i de cada ministerio implica gastos e inversión de fondos. ¿Quién gasta? ¿Quién paga? Las prácticas generalizadas no son uniformes, pero con-

cuerdan con algunos de los procedimientos expuestos en el párrafo 2 de la nota. Los poderes públicos suelen hacer i pagar por sí mismos sus propios gastos: nombran sus empleados, contratan i dirigen por lo menos algunas de sus obras, compran sus provisiones, i abonan el importe con el dinero que piden al poder económico, en conformidad con las asignaciones del presupuesto. Esta es la regla observada en la Provincia por el Poder legislativo, por el Poder judicial i por la Dirección generál de escuelas. Es decir que aplican el primero de los tres procedimientos indicados en el párrafo 2.

En cuanto a los ministerios, en algunos países observan la misma regla en cierta medida; en los demás países cada ministerio hace los gastos que demandan su propia subsistencia i sus funciones: pero, en vez de pagar por sí mismos, giran por el importe contra el Ministerio de hacienda i a la orden o en favor del acreedor. De este último modo proceden en la Provincia el Ministerio de gobierno i el de obras públicas, por manera que se ajustan al segundo de los procedimientos preindicados. Conviene advertir que el Ministerio de obras públicas i el de gobierno hacen por sí mismos, como los ministerios extranjeros, nó solamente los gastos que demanda su subsistencia, sinó también los requeridos por la ejecución de las resoluciones que toman en el ejercicio de sus funciones respectivas, de suerte que el ministerio de hacienda, que es el económico, no interviene sinó para pagar, cuidando de que ninguno de los otros gaste en obras, provisiones, o servicios personales fuera de la medida fijada por el presupuesto.

Los consejos escolares de distrito gastan i pagan por sí mismos todo cuanto necesitan sus oficinas i las escuelas de su respectiva jurisdicción; pero no gastan, ni pagan en materia de provisiones, pues reciben en especie, de la Dirección generál de escuelas, los muebles, libros i demás cosas que piden. Se ve que en ellos se aplican el primer procedimiento i el tercero de los expuestos en el párrafo 2.

4. ¿Por qué se ha establecido universalmente que cada poder i cada ministerio ha de ejercer por un lado sus pro-

pias funciones específicas i por otro lado las funciones económicas *internas* que su existencia o funcionamiento respectivo necesita? ¿Por qué no se ha encomendado al poder económico, ésto es, al ministerio de hacienda, que gaste, pague i provea a todos los poderes i ministerios de cuanto necesiten para ejercer sus funciones específicas? Un breve examen de los tres procedimientos permitirá inferir la respuesta.

Si cada entidad ejerce sus funciones peculiares i además gasta i paga por sí misma lo que necesita consumir, tiene un peligro i dos clases de ventajas: el peligro es el de que se le nieguen los recursos que el presupuesto le destina; i las ventajas, una vez conseguidos los recursos, son las de que: por un lado gasta lo que juzga que más le conviene, i ninguna otra entidad puede conocer su conveniencia tan bien como ella misma; i por otro lado obra con mayor independencia que si otra entidad gastase i pagase, porque no está expuesta a las perturbaciones que causaría cualquiera oposición, demora o irregularidad que cometiera el proveedor por mala voluntad, ineptitud o negligencia. La primera manera de proceder es, pues, salvada la contingencia de entregarse irregularmente los recursos, favorable al buen servicio i a la independencia de las entidades gubernativas que la practican. La segunda hace posible que cada entidad tenga lo que crea mas acomodado a sus necesidades, pues que ella misma gasta lo que ha de consumir; pero, como no paga, como la pagadora es la entidad económica, está expuesta a sufrir los efectos del descrédito en que caiga ésta por mal cumplimiento de las obligaciones, ya se deba a incorrección de hábitos, o a intención de perjudicar. El segundo procedimiento puede afectar, por lo tanto, al buen servicio; i, aunque de otro modo que el primero, es en parte favorable i en parte desfavorable a la independencia. El tercero, como que consiste en que el sujeto de funciones específicas no gaste, ni pague nada por sí, en que sea provisto en especie de cuanto necesite consumir, somete completamente aquél sujeto a la buena o mala voluntad del proveedor, i a los efectos del grado de su pro-

bidad, de su inteligencia i de su celo. Es el modo de proceder que más en peligro pone el buen servicio i la independencia.

Sabidas estas diferencias, se concibe facilmente por qué se opta por uno de los procedimientos con preferencia a los otros. Todas las constituciones procuran que los poderes públicos gocen de la mayor libertad posible en el ejercicio de sus funciones; i como, de los tres modos de proceder, es el primero el más compatible con esa libertad de acción, se ha establecido i generalizado la práctica de que los poderes i reparticiones independientes gasten i paguen por sí mismos todo cuanto necesiten para funcionar. Es así que en la Provincia gastan i pagan por sí, lo que han menester, la Legislatura, el Poder judicial, el Poder ejecutivo, la Dirección general de escuelas, i los consejos escolares. Estos últimos están sujetos, al tercer procedimiento, sólo en cuanto a la provisión de muebles, libros, útiles, i, por lo mismo, en un caso excepcional, debido a que en la mayoría de los distritos sería imposible, por la pobreza de su comercio i de su industria escolar, que los consejos adquiriesen las cosas que sus oficinas i las escuelas necesitan, i en ninguno las podrían adquirir en condiciones económicas tan ventajosas como las consigue la Dirección general gastando por mayor.

Los ministerios no son más que ramas del Poder ejecutivo, establecidas por la necesidad de observar la ley económica de la división del trabajo, pero dependientes del funcionario que ejerce el poder, llámese presidente, gobernador o con otro nombre. Aún cuando en los estados en que el jefe del ejecutivo es irresponsable tienen los ministerios mas o menos libertad de acción, en las repúblicas americanas, cuyas constituciones establecen la responsabilidad del presidente o del gobernador, los ministros proceden siempre de acuerdo con la voluntad de su jefe. Hay en ellos separación de funciones, pero no libertad de acción. No existe, pues, el peligro de que el ministro de hacienda hostilice a los otros ministros por malquerencia o por cualquiera otro movil personal, ya que el presidente o el gobernador cuida de que todas sus se-

cretarías funcionen armónicamente i de que cada una tenga todo lo que le haga falta. Podría pensarse que en este aparato orgánico del estado es en donde menos se siente la necesidad de precauciones encaminadas a asegurar el papel de cada ministerio respecto de los demás, en donde con menos peligro podría ocuparse cada ministro exclusivamente en sus funciones específicas, encomendándose al encargado de las funciones económicas, (el de hacienda,) de proveer en especie a sus colegas de cuanto hayan menester. Pero no sucede así. Basta el simple hecho de la división de trabajo para que la ley atribuya a cada ministerio la facultad de gastar para sí i por sí, porque entiendo que jamás podría el ministro de hacienda satisfacer las necesidades de los otros ministerios tan bien como serán satisfechas por el ministro respectivo, que cualquiera inconveniencia o desacuerdo en este punto sería causa de malestar en el seno del Poder ejecutivo, i que este malestar refluiría en perjuicio del servicio público. Mas, si se ha considerado necesario que cada ministerio haga por sí los gastos destinados a su servicio, no se ha juzgado indispensable, ni siquiera útil, que paguen por sí esos gastos, porque, dependiendo los actos ministeriales de la voluntad del presidente o del gobernador, i estando éste igualmente interesado en favor de la buena marcha de todos sus ministerios, no puede producirse el caso de que el ministro de hacienda cometa una arbitrariedad con ocasión del pago de los gastos que hayan hecho los otros ministros.

5. La constitución de la Provincia ha creado tres autoridades para el gobierno de la enseñanza primaria i de la normal, i ha expresado la voluntad de que cada una tenga atribuciones propias. Es indispensable, por lo mismo, que funcionen con libertad, i que ninguna de ellas pueda trabar la acción de las otras por ninguna causa. La experiencia ha mostrado, empero, que este respeto mutuo no ha existido nunca. Desde el mismo año en que esas autoridades empezaron a obrar, (1876,) procuraron usurparse recíprocamente atribuciones privativas, i en el transcurso de veinte años quedó anulada de hecho la libertad de los consejos escolares i seriamente quebrantada la del Direc-

tór general: aquellos nada podían hacer por sí; i éste, despojado constantemente de sus facultades mas incuestionables, ha visto en algunas épocas rotundamente negada su personalidad de director i completamente obstruida su acción. Es de esperarse que este código disminuya mucho la posibilidad de conflictos de jurisdicción entre funcionarios prudentes i de buena fe; pero, como hay personas para quienes valen menos las leyes que sus pasiones, i nada asegura que no volverán las pasiones a entrar en juego en el gobierno de las escuelas, tan necesario como se ha juzgado universalmente amparar la independencia de los poderes públicos i la esfera de acción de los ministros del ejecutivo, es necesario proteger la independencia respectiva de la Dirección general de escuelas, del Consejo general de educación, i de cada uno de los consejos escolares de distrito, adoptando, de los dos procedimientos generalmente usados con tal fin, el que sea suficiente para lograrlo.

Desde luego debe sentarse que, como se ha hecho notár ya, es poco menos que imposible asegurar una independencia completa con ninguno de los procedimientos examinados. El primero permite a una autoridad gastar i pagar por sí, pero a condición de que el guardador del tesoro le suministre los recursos necesarios. El Poder ejecutivo puede entorpecer la acción de los otros poderes retardando la entrega de las rentas que les corresponden, i el Consejo general podría trabar la acción del Director general negándole las sumas con que había de pagar los gastos que hiciera. No es presumible que esto acaezca frecuentemente; pero ha sucedido ya más de una vez i puede volver a suceder. El segundo procedimiento permite a una autoridad gastar por sí; i no puede la autoridad económica negar o demorar el pago, cuando ambas no son otra cosa que ramas de una autoridad superior a la cual obedecen como sucede con el ministerio de hacienda i los otros del Poder ejecutivo; pero sí puede negar o demorar el pago la autoridad económica cuando es independiente, como podría el Consejo general negar o demorar el de los gastos hechos por el Director, en cuyo caso recaería en éste el efecto del descrédito consiguiente i restringiría el éxito i la libertad de su acción.

Dada esta limitación inevitable de la libertad, que se observa en todos los procedimientos, no cabe otra conducta que la de optar por el que mejor concilie el principio de la división específica de las funciones con la necesidad de asegurar en cuanto se pueda la independencia recíproca de las autoridades escolares i de evitar conflictos que redundarían en desdoro del gobierno de la enseñanza. Se ha visto que si la autoridad económica tuviese alguna vez el propósito de hostilizar a la autoridad técnica, podría dañarla, si estuviese obligada a entregarle recursos para que pague sus gastos, no entregándose los; i también, si estuviese obligada a pagarlos, no pagándolos. ¿Cómo podrá dañarla menos? Dependería de las circunstancias. Lo razonable es, por tanto, preferir, de los dos procedimientos, el que más se armoniza con el principio de la división de las funciones: que la Dirección haga todos los gastos que le son necesarios, i que la autoridad económica los pague al portador del libramiento u orden. Esta es la regla adoptada por el código.

6. Las mismas razones hay para que sea la Dirección general quien disponga la enajenación o arrendamiento de lo que vulgarmente se llama «bienes de la Dirección,» que son los bienes de la Provincia de que ella se sirve o que ella tiene. Si el Consejo general tuviese la facultad de venderlos, cederlos o enajenarlos de cualquiera otra manera, o de darlos en arrendamiento, estaría en su mano privar a la Dirección de lo que mas necesitara. Ni la independencia de la Dirección admite la posibilidad de que esto suceda, ni el Consejo es competente para juzgar qué bienes necesita o nó la Dirección.

7. Expresa el artículo que el Director ejercerá las atribuciones indicadas «con su propio i exclusivo criterio.» El pensamiento que estas palabras significan es que, siendo el Director general la única autoridad técnica de la enseñanza primaria i normal, i el único jefe superior de las oficinas que le auxilien en el gobierno que le está encomendado, solamente él puede juzgar de qué puede desprenderse utilmente, o qué cosas u obras necesita para hacer bien el servicio, qué cualidades o condicio-

nes han de tener esas cosas u obras, cuál ha de ser su cantidad, en qué época del ejercicio o por cuánto o cómo conviene contratarlos, etc. Por manera que en ningún caso podrá la autoridad económica intervenir en estas apreciaciones, ni pretender consultarlas con ocasión de los pagos que en virtud de las órdenes del Director general tenga que efectuar, por ser extraña la materia a su competencia.

ART. 404.

El Director general tiene, no obstante lo dispuesto en el artículo 403, la facultad de solicitar del Consejo general de educación los recursos que considere necesarios para pagar servicios i otras clases de gastos concernientes al ejercicio de sus funciones, toda vez que, a su juicio, sea imposible o incómoda la aplicación del artículo citado.

NOTA— Aunque este artículo es una excepción respecto del 403, se funda en las mismas razones expuestas en la nota correspondiente. Las oficinas hacen consumos cuyos gastos tienen que renovarse i pagarse diariamente. Hay gastos, como los de pasajes de ferro-carril, de carruajes, de correos, de telégrafos, que deben pagarse al contado, sea en época de exámenes, sea en el decurso del año. El Director general tendrá que visitar las escuelas de la Provincia, i que pagar los gastos que haga, a medida que los haga. Los inspectores necesitarán pagar también los gastos que hagan durante sus visitas escolares. En todos estos casos i en otros análogos el Director o sus empleados, necesitarán disponer de dinero, porque, siendo en algunos muy molesto i en otros imposible que la Dirección gaste i el Consejo general pague, la Dirección tendrá que gastar i pagar. No puede la ley prefijar cantidades, por lo eventual de los gastos. No podrá prefijarlas

tampoco la autoridad económica por la misma causa i porque, si lo hiciera, quedaría por el hecho anulada la libertad de acción del Director. Éste es el único habilitado para juzgar qué gastos conviene hacer en las oficinas, cuánto tiempo han de durar las visitas del Director i las de sus empleados, etc.; es, por tanto, el único habilitado para fijar las cantidades de dinero que ha de pedir i las fechas en que ha de hacer los pedidos. De donde se deduce que el artículo tiene por razón de ser no solamente la independencia de la Dirección general, sino también la naturaleza de las cosas.

ART. 405.

El Director general de escuelas puede proporcionarse recursos no presupuestos, de los que habla el artículo 345, i emplearlos del modo que permite el artículo 346.

ART. 406.

Al Director general de escuelas corresponde:

- a) Dar o aprobar los planos i las instrucciones a que han de sujetarse la edificación, las mejoras i los reparos de toda casa destinada a oficinas de la Dirección general de escuelas, a los establecimientos de enseñanza o a los auxiliares instituidos por este código;
- b) Aprobar las condiciones técnicas de los terrenos i casas que se proyecte adquirir para el uso de las oficinas i establecimientos a que se refiere el inciso a;

- c) Dar o aprobar el modelo o muestra de los muebles, libros, impresiones i toda otra clase de artículos que haya que adquirir para proveer a las oficinas de la Dirección general de escuelas, i de los muebles, libros en blanco o impresos, impresiones, material de enseñanza, utensilios i cuanto haya que adquirir para proveer a los establecimientos de enseñanza i auxiliares a que se refiere el inciso a;
- d) Aprobar o no, según proceda, las obras, los muebles, libros, impresiones i demás artículos a que aluden los incisos anteriores, en el momento en que los constructores o los vendedores los entreguen con ánimo de cumplir los contratos que con ellos haya celebrado la autoridad técnica o la económica.

NOTA — Este artículo es consecuencia del 403, en cuanto dispone respecto de obras, muebles, libros, etc., destinados a las oficinas de la Dirección general de escuelas.

En lo demás cumple la doctrina de que la autoridad económica tiene a su cargo, como se verá mas adelante, todas las construcciones i adquisiciones de las casas, terrenos, muebles, libros, impresiones, útiles, etc., destinados a las escuelas i clases primarias, de las escuelas normales, de las clases magistrales i de los establecimientos auxiliares, pero sin perjuicio de la intervención que le corresponde al Director general de escuelas para resolver en todo lo que sea de naturaleza técnica. Si se prescindiese de esta intervención se frustraría el propósito con que la constitución ha instituido la autoridad técnica, i sería la autoridad económica quien hiciera sus veces, sin tener la ido-

neidad necesaria. El artículo impide esta subversión de atribuciones disponiendo que nada se haga ni se adquiera sin la conformidad previa del Director general en cuanto a las cualidades o modos de ser de las obras o de las cosas.

ART. 407.

Atribución del Director general de escuelas es: dirigir la instalación i el arreglo de las escuelas i clases primarias, de todos los demás establecimientos de enseñanza, de las bibliotecas i museos, i de las conferencias o congresos.

NOTA — Por requerir la instalación i el arreglo de los establecimientos que el artículo nombra, sean recién creados o se trate de un cambio de casa, conocimientos de higiene i de didascología, al Director general le corresponde dirigir tales operaciones, en las cuales se comprenden la determinación de todo cuanto el establecimiento habrá menester para alcanzár su fin, i la elección de los muebles i demás artículos que mas le convengan.

ART. 408.

Es función propia del Director general de escuelas:

- a) Indicar las escuelas que han de regirse por cada tipo de horario;
- b) Señalar el tipo de día escolar, de año escolar i de vacaciones que ha de regir a los establecimientos de enseñanza de cada ciudad o pueblo, o de cada paraje rural;
- c) Decretar la inasistencia de alumnos o de maestros determinados, así como el cerra-

miento temporario de toda especie de escuelas i clases, por causa de enfermedad infecto-contagiosa o de epidemia;

- d) Decretar el cerramiento de escuelas o clases instaladas en lugares o casas insalubres, inadecuados a las necesidades didascológicas de la enseñanza, o incompatibles con el sentimiento moral de maestros i alumnos;
- e) Decretar el cerramiento temporario o permanente, según lo requiera la causa, de las bibliotecas i museos establecidos en lugar o edificio malsano o inadecuado, o en caso de epidemia.

ART. 409.

Al Director general de escuelas incumbe disponer, en cada caso permitido por este código, a qué sexo han de pertenecer los alumnos de las escuelas i clases, sus maestros, i los demás empleados de los mismos establecimientos i de los auxiliares.

ART. 410.

Corresponde al Director general de escuelas decretar la admisión de alumnos de las escuelas i clases primarias, de las escuelas normales i de las clases magistrales.