

- c) Establecer penas disciplinarias, aplicables a las mismas personas, para los casos de infracción del código o de los reglamentos, que aquél no haya previsto;
- d) Velar porque las personas mencionadas cumplan las disposiciones de este código i de los reglamentos que a ellos se refieran, i aplicarles las penas disciplinarias en que hayan incurrido.

ART. 425.

El Director general de escuelas mantendrá las relaciones que al buen desempeño del gobierno técnico convengan, con toda clase de autoridades, empleados, individuos, sociedades, establecimientos e instituciones de la Provincia, de la Nación, de las demás provincias argentinas i de las naciones extranjeras. Así, pues:

- a) Remitirá, antes del 30 de Junio de cada año, a las dos Cámaras legislativas i al Poder ejecutivo, una memoria impresa del estado técnico actual de la enseñanza i de los actos mas importantes que la Dirección general haya llevado a cabo desde el 1º de Junio del año anterior hasta el 31 de Mayo del año corriente;
- b) Suministrará los informes i los datos que le pidan las Cámaras legislativas o sus comisiones, el Poder ejecutivo o sus ministros,

- los jueces, el Consejo general de educación, los consejos escolares, las autoridades nacionales, las autoridades de las provincias argentinas, en cuanto de él o de sus oficinas dependa;
- c) Solicitará de las predichas autoridades los informes i datos que necesite para el cumplimiento de su deber, i los exigirá de las escuelas privadas i de los padres de los niños obligados a aprender, o de quienes sus veces hagan;
- d) Comunicará sus resoluciones a todas las autoridades i personas privadas a quienes interese conocerlas, i particularmente a las autoridades que necesiten tenerlas a la vista para proceder en el cumplimiento de su cometido;
- e) Propondrá directamente a la Legislatura las resoluciones de carácter legislativo que a su juicio convenga votar en materia técnica, incluso los proyectos de leyes adicionales de presupuesto.

Las comunicaciones se verificarán por escrito, aún las mantenidas con el Consejo general de educación.

NOTA — Cuando una repartición depende de otra, lo razonable es que las comunicaciones se mantengan con o por la repartición de la cual se depende. Mas, cuando se trata de reparticiones independientes, lo natural es que el jefe de cada una sea el órgano de las comunicaciones que ella sos-

tenga con otras autoridades. El gobierno de la enseñanza es independiente de los otros poderes de la Provincia en virtud de la constitución; luego es razonable que se comunique directamente, sin valerse de intermediarios, con todos esos poderes i con cualesquiera otras autoridades, i no tendría razón de ser la idea de que tuviese por órgano o conducto de sus comunicaciones a otro poder. Esta doctrina fue consagrada por la ley de educación de 1875 desde el mismo instante en que organizó el gobierno escolar, en vista de los principios fundamentales impuestos por la constitución de 1873, disponiendo, al especificar las atribuciones i deberes del Consejo general de educación, que tendría la de «proponer a la Legislatura, o al Poder ejecutivo las medidas que creyere convenientes»... i el de «pasar a la Legislatura i al Poder ejecutivo, un informe anual»... (Artículo 26, incisos 5° i 6°.)

Aunque con frecuencia el Consejo general i el Director general se han comunicado con la Legislatura por conducto del Poder ejecutivo, aquella atribución ha sido ejercida muchas veces, así como ha sido cumplido aquel deber, enviando el Consejo general sus comunicaciones e informes directamente a la Legislatura unas veces, i directamente al Poder ejecutivo otras. El único punto en que tales prácticas no han sido siempre uniformes es la forma de las comunicaciones. Habiendo un Director general de escuelas remitido una propuesta en forma de proyecto de ley, a una de las cámaras, hace pocos años, le fue negada la facultad de mandar proyectos formulados, por entenderse que el usarla importa colegislár; pero se le reconoció la de proponer resoluciones empleando otra forma. Seguramente hubo error en aquella apreciación: no se legisla proponiendo o pidiendo desde fuera de las cámaras que se considere un proyecto de ley; se legisla votándolo en acto legislativo. Así ha entendido este punto la Legislatura de la Provincia en otros tiempos, puesto que ha recibido, discutido i votado, más de una vez, proyectos de presupuesto, (que son proyectos de ley,) formulados i remitidos por el Director general de escuelas. Pero no es substancial este punto; lo substancial es la atribución que el gobierno

escolar tiene de comunicarse con la Legislatura o con otro poder cualquiera directamente, i esa facultad no le ha sido negada nunca.

Nada más habría que decir para justificar el inciso e del artículo si el gobierno escolar tuviese un solo centro, una sola autoridad independiente, pues ella sería la que se comunicase. Mas, habiendo la constitución instituido un Director i un Consejo generales, i tantos consejos locales como son los distritos, sin establecer entre ellos relación gerárquica alguna, i dando, por lo contrario, personalidad propia a cada uno de todos ellos, fluye espontáneamente el concepto de que ninguna de esas autoridades puede ser, razonablemente, órgano de otra; de que cada autoridad tiene su órgano propio, i de que por intermedio de él se ha de comunicar con todas las autoridades i personas privadas de la Provincia. De ahí que el Director general tenga que mantener directamente sus comunicaciones con todos los poderes, como tienen que mantener respectivamente las suyas el Consejo general de educación i los consejos escolares de distrito.

ART. 426.

El Director general de escuelas podrá:

- a) Crear instituciones de alumnos con el fin de favorecer su educación en las prácticas de la vida privada i de la vida pública;
- b) Crear i estimular la creación de instituciones de maestros destinadas a aumentar su idoneidad profesional i a fomentar sus buenas relaciones;
- c) Suplir las deficiencias que se noten en la parte técnica de este código a medida que progresen las ciencias i las prácticas escolares, procurando que la enseñanza oficial de

la Provincia esté al nivel, por lo menos, que vaya teniendo en las naciones mas adelantadas;

- d) Reglamentár i hacér cumplír cuanto en virtud de este artículo disponga.

ART. 427.

Ningún reglamento ni otro acto del Director general de escuelas podrá, por ningún motivo, importár la arrogación o menoscabo de atribución alguna de las que este código reconoce al Consejo general de educación o a los consejos escolares de distrito.

Si a la resolución del Director general se somete algún asunto que no sea de su incumbencia, se abstendrá él de resolvér i lo remitirá a la autoridad competente.

Si el asunto es mixto de técnico i económico, resolverá la parte técnica i remitirá la otra al Consejo general o al de distrito a quien corresponda.

NOTA — La experiencia universal demuestra que se necesita haber recibido una educación cuidadosa para que a los hombres no les sea muy difícil contenerse dentro de los límites de sus facultades. La tendencia general es invasora, los hombres se siénten interiormente impelidos a extender su esfera de acción, i procuran extenderla aún a expensas de las incumbencias de terceros. En la América del Sud se nota este fenómeno muy frecuentemente: unas autoridades se esfuerzan por despojár a otras, i suele sucedér lo que en toda lucha: que las mas poderosas aumentan sus atribuciones a expensas de las mas débiles.

La República-argentina no va en esto en zaga de ningún otro estado. Mas de una vez han dado la Nación i las provincias muestras de no percibir bien el límite de su jurisdicción: quien examine con sano criterio las constituciones provinciales hallará disposiciones que sólo a la constitución nacional convienen, i quien conozca las leyes del Congreso i los actos del Poder ejecutivo de la República recordará algunos que niegan a las provincias derechos que éstas tienen por muy suyos. Otro tanto se advierte dentro de la Nación: el Poder ejecutivo reglamenta las leyes relativas a reparticiones independientes, i no es raro que en esos reglamentos incluya disposiciones que dan lugar a discutir si se avienen con la ley, si por ellos se toma el Ejecutivo una ingerencia que el Congreso no ha querido darle. Excusado parece agregár que tales hechos se llevan a cabo también en el interior de cada provincia, i que se realiza en éstas una graduación semejante a la que en los estados se nota; ésto es, que, así como los estados mas civilizados, mas educados, son los que más ajustan su conducta interna a las leyes que determinan el campo de acción de sus funcionarios, se nota en la República-argentina que se cuidan tanto menos de respetár sus atribuciones los poderes i las reparticiones que gozan de alguna independencia, cuanto menos adelantada es la civilización de cada provincia con relación a la de otras o a la nacional, o sea, cuanto mas descuidada está su educación.

La provincia de Buenos-aires, con ser la que lleva la fama de ser una de las mas adelantadas, ha sido escenario de muchas irregularidades de esta clase. Sin tomár en cuenta la lucha de unos poderes con otros, que ha sido frecuente, i contrayendo la observación a las autoridades escolares, puede decirse que no ha tenido tregua, desde el año 1875 en que se promulgó la ley de educación, la obra de arrogación de atribuciones. No se pueden leer sin profunda sorpresa los reglamentos i las disposiciones sueltas que en los veinte años transcurridos desde entonces se han votado i hecho cumplír: la usurpación de atribuciones se hizo tarea tan común, que de algún tiempo a esta

parte no se tomaban los prepotentes el trabajo de coonestarla. El artículo procura impedir que tamaño desorden continúe, declarando que la facultad de reglamentar no entraña la de alterar en lo mínimo las de otras autoridades i menos la de usurpárselas.

ART. 428.

El Director general de escuelas deberá atenerse estrictamente a los términos de la ley, cuando ella manda o prohíbe. Ningún acto de aquél podrá, por ningún motivo, ser contrario a disposición legal alguna, ni incongruente con ella.

Cuando dice «que se podrá» hacer o no hacer cosa determinada, o emplea otras palabras de significación equivalente, el Director general obrará según juzgue que mas convenga.

Cuando el código no haya previsto algún caso, ni expresa, ni implícitamente, lo resolverá también según su propio juicio, i conformándose lógicamente con los principios o reglas generales establecidos por el código.

NOTA— I. Ya se ha hecho presente, en notas anteriores, cuán generalizada está en el pueblo la costumbre de prescindir de las leyes en los negocios administrativos. Aún en las clases cultas, sin excluir la de los abogados, se piensa que las leyes no deben cumplirse cuando parezca que conviene apartarse de ellas. Esta doctrina, cuya generalidad no se sabría cómo explicar si no se tuviera presente que las prácticas más viciosas, repetidas durante una larga serie de años, forman i arraigan hábitos que, pasando de los hechos al pensamiento, concluyen por relajár i trastornár el criterio moral de las gentes, ha influído mucho

en las condiciones del gobierno. Viciado el sentido moral, hecha la opinión de que la arbitrariedad es el principio regulador de las relaciones administrativas, gobernantes i gobernados proceden arbitrariamente. Por manera que la ley, votada i promulgada con el único fin de imponer la opinión i la voluntad del legislador para que no prevalezca la opinión, ni la voluntad de los hombres encargados de las funciones públicas, ceden, en la práctica i en la teoría corrientes, a la doctrina contraria de que la opinión i la voluntad particulares de cada funcionario deben prevalecer respecto de las del Poder legislativo. No hay que extrañar, pues, que cuando el último Director general de escuelas comenzó sus tareas estudiando i aplicando rigurosamente las leyes, haya causado general asombro, i que autoridades, pueblo i prensa diaria se hayan sublevado extremadamente irritados, con muy pocas excepciones, contra el funcionario «ignorante i atolondrado que venía a destruir, con su legismo intransigente, la obra levantada en veinte años de afanes por las primeras eminencias de la República.» La subversión de ideas i de prácticas no ha podido ser mayor, ni mas manifiesta. Sus autores han pretendido justificár semejante conducta aduciendo que la Legislatura no podría tener un pensamiento que les fuera desfavorable. Han aparentado creer, o han creído en verdad, que falta una terminante prohibición de infringir la ley en caso alguno, a pesar de existir un código penal i de que es un incontestable absurdo el suponer que Legislatura alguna del Mundo pudiera desautorizarse diciendo al pueblo i a los poderes públicos:—«Os doy leyes; por ellas os mando que hagáis algunas cosas i os prohibo que hagáis otras; pero, si a cualquiera de vosotros os ocurre proceder en contra de la prohibición o de la orden, proceded como si las leyes no existieran, que será mejor que obedecerlas.» Mas, por grande que sea el absurdo, el hecho es que la generalidad lo comete. Necesaria es, pues, la primera parte del artículo, para que nadie pueda escudarse, cuando se le impute una ilegalidad, con el supuesto de que la ley no se opone a ella. La declaración es terminante, i podrá fortalecer en su actitud a los funcionarios probos de quie-

nes personas influyentes soliciten algo que la ley no consienta.

2. Los dos últimos párrafos del artículo se refieren a casos respecto de los cuales nada ha dispuesto la ley, o ha dispuesto facultando para hacer o no según convenga. En tales casos el juicio del Director general ocupa el lugar de la voluntad legislativa; pero no se ha de inferir de aquí que el Director tiene la libertad de proceder de cualquier modo. La preparación i las cualidades que el código requiere de ese funcionario permiten esperar que usará su discreción con inteligencia i rectitud, i, para que nadie entienda que el código abre la puerta a toda laya de arbitrariedades, pone a la libertad del Director por condición que ha de emplearla como «mas convenga» i «conformándose lógicamente con los principios o reglas generales establecidos por el código.»

ART. 429.

Toda vez que el Director general tenga que aplicar su propio juicio, (artículo 428,) no tomará determinación ninguna que no vaya encaminada a satisfacer directa o indirectamente el interés de la enseñanza.

NOTA — El extravío de criterio popular, de que se ha hablado en la nota del artículo 428, es causa de que cuantas personas soliciten algo de las autoridades escolares, en beneficio propio, pospongan el interés de la enseñanza. Si se pide un empleo, no es porque la oficina o la escuela necesite el empleado; es porque el empleado necesita un sueldo. — Si una persona es exonerada por inepta, se pide su reposición, no porque se haya padecido error al calificar su aptitud, sino porque no le quedan recursos para alimentarse. — Tal maestro ha fallecido i se pide que se ponga en su lugar a su viuda. ¿Porque sabe enseñar? No; porque ha quedado con siete hijos. — Cuarenta vecinos

de un villorrio dirigen un memorial para que se establezca una segunda escuela. ¿Acaso porque no es suficiente la primera? Tampoco; es porque don Pedro hizo una casa en las afueras i no halla quien se la alquile. — Se hace moción para que se extienda diploma de maestra a María. ¿Ha dado pruebas de saber? Es hija de un benemérito general i vive en la pobreza. — Un secretario ha sido destituido en Octubre i un mes después solicita que se siga pagándole sueldo hasta fin de año, porque..... se ha enfermado i le han admitido en un hospital. — «Caballeros: tenemos que elegir consejeros escolares a Carlito i a su primo.» «¡Pero si son absolutamente incapaces!» «No tanto, tanto. I luego son nuestros correligionarios, están sin empleo, i nos han prometido que nombrarán maestra a Ernestina, a quien el Consejo dejó sin empleo hace dos años por mala fama o cosa así, i contamos con sus votos para la elección de Zutano, que no nos olvidará este servicio en caso de necesidad.» «Si tantas son las razones, i tan buenas, que Carlito i su primo sean consejeros. No procede otra cosa.» Casos como éstos ocurren diariamente. I no sería lo peor que hubiese quienes pidieran por tales motivos; lo peor es que abundan quienes concedan. Cosa de esperarse por otra parte, pues que lo mas común es que ciertos funcionarios i ciertas clases del pueblo piensen que el principio supremo de gobierno es el favoritismo. Este lamentable estado de cosas demuestra que las buenas ideas carecen de imperio en gran parte de las personas encargadas de administrár; i que se necesita agregarles un precepto de caracter positivo para que su autoridad influya forzosamente en la inteligencia i en la voluntad de quienes no son accesibles al influjo de las meras ideas morales. Este es el propósito a que corresponde el artículo. La enseñanza primaria es el fin supremo; escuelas comunes i normales, clases magistrales, bibliotecas, museos, conferencias, congresos, gobierno escolar, las personas, las cosas, las acciones, todo lo empleado en esas instituciones, absolutamente todo, tiene por fin realizar una buena enseñanza; todo debe subordinarse a ese fin, todo debe concurrir a realizarlo. Por lo mismo, las autoridades escolares deben hacer

i disponer cuanto conduzca a mejorár i a difundir la enseñanza primaria, porque éso es *lo bueno, lo licito*; i deben abstenerse de hacér o de disponer cosa alguna que directa o indirectamente perjudique el mejoramiento o la difusión de aquella enseñanza, aunque favorezca pretensiones privadas, porque ésto es *lo malo, lo ilícito*. Todo interés que no sea el de la enseñanza está fuera del campo de acción de las autoridades escolares; no puede, no debe ser atendido por ellas, en ninguna circunstancia.

ART. 430.

El Director general de escuelas deberá cumplir sus propios reglamentos con la misma fidelidad que si fuesen leyes, mientras no los derogue.

NOTA — Creencia muy generalizada es, aún entre personas cultas, la de que una autoridad está menos obligada a observar los reglamentos que ella ha puesto en vigencia, que si le fueran impuestos por una superior; i, procediendo según este modo de pensár, las autoridades escolares han tomado con frecuencia resoluciones contrarias a los reglamentos vigentes que ellas habían votado con anterioridad. La práctica no puede ser mas viciosa; la infracción no es menos ilegítima, ni menos grave que si se tratara de una ley.

En efecto: una autoridad puede votár un reglamento con sólo un fin inmanente, para que sólo a ella le rija, sin que sus efectos se hagan sentir en terceras personas, como son, v. gr., los «reglamentos internos» de las corporaciones, o con un fin trascendente, para que rija a la propia autoridad en actos que han de afectar de alguna manera el interés de terceros. ¿Por qué se da un reglamento con el primero de estos fines? Porque el hombre piensa con mas imparcialidad i con mas acierto cuando su atención no es solicitada por ningún interés particular, que cuando lo es. Individuo o cuerpo colegiado, que se

impone un reglamento de efectos puramente internos, se reconoce susceptible de ser desviado por móviles accidentales que pueden ser incompatibles con el bien, i se previenen contra tales influjos creando trabas para oponerlas anticipadamente a su propia debilidad. Aprovecha los momentos en que obra libremente, con razón serena, para precaverse respecto de momentos en que las circunstancias podrían restringir su libertad, ofuscár su razón, i hacerle obrár mal. Luego, la observancia de tal reglamento es una garantía de buen procedér; i, por lo mismo, es moralmente obligatoria.

El reglamento que se aprueba con un fin trascendente es motivado por las mismas consideraciones que el otro, i tiene, además, en vista el interés o la conducta de terceras personas. La autoridad se propone en tal caso reglar sus propios actos i los actos e intereses ajenos, para que todos procedan bien i ordenadamente, como la razón, en su estado libre de influjos ilegítimos, entiende que deben procedér. Si, pues, la observancia del reglamento es de riguroso debér cuando los efectos son puramente internos de la persona o cuerpo que lo ha dictado para sí solo, obliga mucho mas, si cabe, cuando los efectos han de refluir en los intereses o en la conducta de terceras personas, porque, o se acuerda lo indebido, o se niega lo que se debe, i se introduce la perplejidad, el desorden i la demoralización en las esferas a que la autoridad del reglamento se extiende, porque en tal caso nadie sabe a qué atenerse i todos se sienten mortificados por la idea de injusticias o desaciertos cometidos, i desalentados por la perspectiva de ulteriores arbitrariedades.

En donde los reglamentos no se respetan por los mismos que los promulgan, como en los estados en que la Legislatura no cumpliera las leyes que vota, o el Poder ejecutivo sus propios decretos, hay *desgobierno*; precisamente lo contrario de lo que se han propuesto: el pueblo al constituírse políticamente, i el Poder legislativo al legislár. El artículo se propone impedir este desgobierno.

ART. 431.

El Director general de escuelas no podrá delegar el ejercicio de sus atribuciones, ni podrá ser substituído sinó por las personas indicadas en este código.

NOTA — 1. Cuando se han disputado atribuciones el Consejo general de educación i el Director general de escuelas, la firmeza con que uno defendiera las que ha recibido de la ley ha movido al otro a decir en son de cargo que es «avaro de atribuciones,» o que «se empeña por ejercer mas atribuciones de las que puede.» Este reproche envuelve la idea de que depende de la voluntad de un funcionario el desempeñar más o menos funciones, que puede ceder, o delegar, o dejarse despojar de algunas, que defiende con exceso de celo las que tiene. I muchas personas que han seguido con interés estas disputas han solido expresar juicios análogos para legitimar su inclinación en favor de alguna de las partes. Cabe bien este modo de pensar en quienes tienen de la autoridad de la ley el concepto que tiene la muchedumbre en la Provincia; pero es profundamente erróneo. Cuando el Poder legislativo ha dispuesto que tales funciones sean desempeñadas por el Consejo general, ha pensado que el Consejo es mas apto que el Director para desempeñarlas; i, cuando ha asignado al Director tales otras funciones, ha juzgado que éste las desempeñará mejor que el Consejo. Podrá haber tenido acierto en pensar así o haber errado; pero a su opinión ha agregado su voluntad, i esta voluntad no puede ser desobedecida por nadie. Luego, que el Director haya resultado con mas atribuciones que el Consejo o vice-versa, o que se hayan dado al uno varias que mas satisfactoriamente hubiese ejercido el otro, cada uno está obligado a desempeñar las que se le han señalado i no pueden, ni poniéndose de acuerdo ambos, cederse ni permutarse cometidos, porque no lo permite la ley. Este principio no

es solamente de razón natural: está consignado en el artículo 37 de la constitución de la Provincia, cuyo texto dice que «los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les han sido conferidas por esta constitución, ni atribuir al Poder ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella.»

2. El artículo distingue entre delegación i substitución. *Delegar*, en efecto, es conceder a una persona facultad para que administre o gobierne en nombre del que faculta i en la forma que éste le prescriba; es pasar a otro toda o parte de la jurisdicción propia para que la ejerza como representante del que delega. *Substituir*, es poner a una persona, a un funcionario, en lugar de otro, para que haga sus veces, nó como apoderado suyo, nó en nombre suyo, sinó en nombre propio, en virtud de la facultad propia. La constitución prohíbe al gobernador delegar su poder; pero dispone que el vice-gobernador le substituya cuando se ausente, cuando se enferme, cuando muera, renuncie o sea destituido. (Artículo 120.) El artículo prohíbe también la delegación, pero nó la substitución; i, como el substituto tiene que serlo por facultad propia, dispone que el Director general no podrá ser substituído sinó por las personas que el código indica. Así se corrige una práctica viciosa ha largo tiempo establecida. Ninguna ley ha dado sustituto al Director general de escuelas, ni le ha permitido delegar sus funciones; pero se ha hecho reemplazar por el primer vice-presidente del Consejo general de educación en casos de enfermedad o ausencia, reparando así por acto propio, un olvido del legislador. El código no dará lugar a la disyuntiva de que el Director delegue sus facultades o de que desatienda al despacho mientras dure su ausencia o su enfermedad.