

Además, determina la creación de oficinas declarativas de orden administrativo, como el *Registro mercantil*, en el cual se inscriben las personalidades que ejercen el comercio. En *España* este registro existe en todas las capitales de provincia, estando regulado por el tít. II del Código de Comercio. El Registro mercantil consta de dos libros, en el que se inscriben los comerciantes particulares (inscripción potestativa) y las sociedades (obligatoria). Hay también el Registro de buques (art. 22 del Cód. de Com.) La ordenación jurídica general comprende también las garantías exigidas en las operaciones de las sociedades anónimas y la acción de seguridad de todas las manifestaciones de la actividad mercantil.

6.—La acción protectora de instituciones mercantiles y auxiliares del comercio, manifiéstase en la creación de Cámaras de Comercio, en la ordenación y policía de ferias, mercados y exposiciones, en la intervención, en las Bolsas mercantiles, en la creación ó sostenimiento de establecimientos de enseñanza, en la ordenación de las profesiones auxiliares del comercio y en las facilidades para la formación de las sociedades que contribuyan á su desarrollo, etc., etc. (1).

7.—No corresponde al Derecho administrativo la determinación del sistema monetario: límitase la acción administrativa al servicio de la acuñación de la moneda por el Gobierno.

8.—En cuanto á las pesas y medidas, decidido el régimen ó sistema de las mismas (y en España se ha adoptado, por L. de 19 de Julio de 1849, el métrico-decimal, declarado único por L. de 8 de Julio de 1892), corresponde á la Administración realizar los tipos del sistema, fijando los patrones adecuados, y cuidar de que á éstos se acomoden los que se usen. El servicio de pesas y medidas es en España una dependencia de la Dirección general del Instituto geográfico y estadístico. (Véase el R. D. de 10 de Mayo de 1892.)

9.—De los medios de comunicación y transporte hemos hablado ya.

(1) Sobre las Cámaras de Comercio, véase el R. D. de 9 de Abril de 1886.

CAPITULO XII

LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA

1.—La enseñanza entraña un fin social que ha de ser cumplido, según el ideal de cada época y de cada pueblo, y con los medios de que la sociedad disponga (1). Dirígese

(1) *Bibliografía.* La bibliografía de la enseñanza, tanto en el respecto pedagógico, cuanto en el de su consideración como función social y en el de su administración en el Estado, es tan numerosa, que sería una pretensión ridícula intentar recordar aquí ni aun las obras más principales; citaré, pues, sólo las que me parecen más indispensables para hacer un estudio adecuado del asunto. Stein, *Hand.*, II, págs. 122 y siguientes; *Die Verwaltungslehre*, VI; Löning, *Lehrbuch* cit., pág. 733; Rossler, ob. cit., II; Gneist, *Verwaltungsrecht*, § 175; Graef, *Deutsche Volksschule*; Joly, *Instrucción pública*, en el *Man. de Schomberg*; Kirsch, *Das deutsche Volksschulrecht* (1854-1872); Rintelen, *Das Verhältniss der Volksschule Preussens zu Staat und Kirche*, 1888; Schrader, *Die Verfassung der höheren Schulen*, 1889; L. Meyer, *Die Zukunft der höheren Schulen in Deutschland*; Kaufmann, *Die Geschichte der deutschen Universitäten*, 1888; Conrad, *Das Universitätsstudium in Deutschland*, 1884; Du Bois Reymond, *Die deutschen Universitäten*; Sybel, *Die deutschen und auswärtigen Universitäten*, 1874; W. Catton Grasby, *Teaching in Three Continents*, 1891; Ray, *The social condition and education of the people*,

la enseñanza, en el doble concepto de *instructiva* y *educativa*: 1.º, á formar el hombre plenamente, como tal, «en la integridad de sus varias fuerzas para ser y vivir en la unidad de su actividad, destino y relaciones;» 2.º, á procurar la formación del hombre según su vocación, y en una orientación dada, proporcionándole, con los conocimientos necesarios, el desenvolvimiento regular de una habilidad particular, conforme con las exigencias del desempeño de una profesión social determinada.

2.—Por eso es preciso distinguir en la función de la enseñanza como obra de educación dos órdenes: uno *general*, «en que el hombre ejercita más ó menos concertadamente todas sus facultades capitales; otro *especial*, en que, según la tendencia peculiar que en cada individuo predomina, coope-

1850; Senior, *On popular education*, 1861; Adam, *The elementary education Act*, 1870; Craik, *The State in relation of the Education*, 1884; Staunton, *The Great schools of England*, 1869; *Annual Reports of the Committee of Council on Education*; Eyler, *The endowed schools Act*, 1869, 1873, 1874; *Report of the Commissioner of Education* (publicación del Bureau of Education de los Estados Unidos, varios volúmenes desde 1889-90); Compayré, *Abelard and the origin and early history of Universities*, 1893; Demogeot y Montucci, *De l'enseignement secondaire en Angleterre et en Ecosse*; *De l'enseignement supérieur en Ang. et en Ec.*, 1868; De Coubertin, *L'Education en Angleterre*, 1888; J. Simon, *Le reforme de l'enseignement secondaire*; Ferneuil, *Le reforme de l'instruction public*, 1881; Breal, *Quelques mots sur l'instruction public*, 1881; Detourbet, *La loi sur l'enseignement primaire obligatoire*, 1883; A. Duruy, *L'instruction public*, 1886; Schmit, *L'enseignement primaire*, 1887; Greard, *Education et instruction*, 1887; Paulet, *L'enseignement primaire professionnel*, 1889; Marcon, *L'Education dans l'Université*; Lavisé, *Questions d'Enseignement*

ra á alguna de las obras que constituyen el sistema de los fines humanos (1).»

3.—No es lugar oportuno éste de razonar la necesidad de la enseñanza así entendida; basta para mi objeto: 1.º, sentar el hecho del reconocimiento universal de esta necesidad; y 2.º, advertir cómo en la formación de la función social de la enseñanza se desenvuelven los dos órdenes indicados, aunque no siempre con la debida distinción. La enseñanza surge, después de todo, de un modo natural y espontáneo en la vida, como consecuencia de nuestro modo de ser psicológico, y su acción se manifiesta en todas las esferas de las relaciones humanas. En la familia, en la amistad, en el municipio, en las naciones, la tarea de formar al hombre por una dirección más ó menos reflexiva, la

national; Liard, *Universités et Facultés*; *L'Enseignement supérieur en France*, Dejob, *L'instruction publique en France et en Italie*; Fouillée; *L'Enseignement au point de vue national*, 1891; Spuller, *Au Ministère de l'Instruction public*; Palma, *Legislazione scolastica comparata*; Gabelli, *L'istruzione in Italia*; Bonghi, *Discorsi sulla pubblica istruzione*; Pulli, *Studi di legislazione scolastica comparata*, 1877; véanse también los capítulos dedicados al asunto en los libros citados de Wautrain, Batbie, Persico, etc., y B. Machado, *Afirmações publicas*, 1897; Ortiz de Zárate, *De la instrucción pública en España*; Lafuente, *Historia de las Universidades*; Giner, *Educación y enseñanza*; Letelier, *La enseñanza del Derecho*. Como fuentes de información amplia y de fácil manejo, *La Revue internationale de l'Enseignement* (París); *Le Revue pedagogique* (París), y en España el *Boletín de la Institución libre de enseñanza* (Madrid). He tratado de la organización de la enseñanza superior en *La Enseñanza del Derecho en las Universidades*.

(1) Giner, *Grados naturales de la educación* en el *Bol. de la Inst. libre cit.*, 1897, núm. 442.

de atender á su elevación física é intelectual y la de desenvolver con más ó menos intensidad y arte, su aptitud y su vocación especiales, no se abandonan nunca en absoluto, y de seguro se atiende á ellas con más ahinco á medida que se complica la vida humana y la civilización se extiende.

4.—En la sociedad moderna, la enseñanza como función social alcanza la consideración de un interés colectivo que atrae con fuerza las actividades más nobles, y tiende á condensarse en amplio organismo universal educativo, cada vez más intenso y coherente. Por otra parte, la enseñanza se constituye, en cada sociedad política, en una aspiración general, en cuya organización se reflejan las tendencias dominantes en la colectividad. Pero á pesar de los progresos realizados y de lo que el sentido educativo se ha despertado, la enseñanza no es en la mayoría de los pueblos función constituída con toda la fuerza necesaria, en virtud de la acción espontánea de la colectividad; el sistema de la enseñanza aparece en la mayoría de los pueblos como obra de un interés confesional ó del Estado, que por deber social organiza las instituciones docentes.

5.—Lo más común en los tiempos actuales en casi todos los Estados (salvo en cierto sentido los Estados Unidos), es lo siguiente: 1.º La enseñanza se estima como un fin social, libre, cuyo desenvolvimiento el Estado no debe entorpecer (enseñanza *privada*). 2.º Para atender á las deficiencias de esta enseñanza y orientar una cultura nacional, el Estado oficial organiza una, *obligatoria* en su grado mínimo, *gratuita* para los pobres y que debiera ser *neutral* por el carácter *neutral* que el cumplimiento del derecho impone al Estado. En casi todos los Estados hay una *enseñanza oficial*

más ó menos *neutral* ó *confesional*, más ó menos *privilegiada* y *absorbente*, y sometida en el desarrollo de sus *instituciones* á un régimen de *centralización* ó de *autonomía*.

6.—No interesa estudiar en el Derecho administrativo los problemas de *política de la enseñanza* que su organización oficial supone. Conviene, sí, advertir que el criterio dominante, determina el de los procedimientos administrativos de la gestión del Estado. Indicado esto, lo que más importa al presente es tener en cuenta los lineamientos generales del organismo de la enseñanza oficial en el Estado moderno, para comprender su régimen administrativo.

7.—En breves términos, puede decirse que la enseñanza oficial es la que depende directamente del Estado y está organizada como un servicio de éste. Constitúyenla en general el conjunto de establecimientos escolares (Escuelas, Institutos, Universidades....) y altos centros científicos de carácter docente, que económicamente sostienen de un modo total ó parcial el Estado, y que viven bajo su tutela.

8.—Considerada en su función, la enseñanza oficial propende á reconocer en la organización de sus instituciones los dos órdenes instructivo-educativos que la enseñanza comprende, predominando ya el uno, ya el otro, pero sin que realmente se pueda decir que el Estado se haya dado cuenta, de una manera reflexiva, ni de la diversidad específica de ambos órdenes, ni de su estrechísima compenetración. La situación de las cosas en punto á la organización oficial de las instituciones de enseñanza es la siguiente: el organismo general de la enseñanza cuenta en el Estado moderno *tres grados*, que implican interiores distinciones, ya de grados también, ya de direcciones científicas y profesionales. Los grados de la enseñanza á que nos referimos

son: 1.º, el de la *elemental primaria*, ó de las escuelas, en sentido estricto; 2.º, el de la *media ó secundaria*; y 3.º, el de la *superior*, que puede ser científica ó profesional. Al lado de estos grados, sin que puedan referirse á ninguno de ellos en particular, figuran las llamadas enseñanzas técnicas, especiales de un contenido tan vago como indefinible.

9.—Toda la enseñanza oficial entraña sus problemas: 1.º, de carácter pedagógico, relativos á los procedimientos de enseñanza, á sus condiciones, influyendo la solución práctica de los mismos en las exigencias administrativas del material; 2.º, políticos, para decidir de la mayor ó menor dependencia en que la enseñanza debe estar ante el Estado; y 3.º, religiosos, relativos á si la enseñanza ha de ser neutral ó confesional, y, por tanto, si ha de ser obra secularizada ó ha de intervenir la Iglesia, y en qué medida.

10.—La organización de los diferentes grados y direcciones de la función educativa del Estado, cae dentro del Derecho administrativo desde el momento en que se traduce en una actividad de formación, conservación y posible perfeccionamiento de las instituciones pedagógicas, y no sólo esto: el organismo total de los grados de la enseñanza entraña problemas administrativos, los que pueden reducirse á los siguientes: 1.º, determinación de la entidad política que haya de atender al sostenimiento económico de la enseñanza; 2.º, fijación del límite de la intervención oficial en la gestión técnica y económica de las instituciones docentes; 3.º, distribución territorial del servicio educativo.

11.—Hechas estas indicaciones, paso á exponer brevemente la noción y organización de cada uno de los grados de la enseñanza oficial. La enseñanza *elemental ó primaria* constituye aquel género de enseñanza que el Estado mo-

derno procura facilitar á todos sus miembros. Por eso tiene carácter universal siendo esencialmente educativa. Generalmente esta enseñanza es *gratuita* para los pobres, y viene á representar como el *mínimum* de instrucción que la sociedad moderna reconoce como derecho del ciudadano. Por otra parte, como se dirige á aquéllos que por su situación de incapacidad (los niños) no pueden darse cuenta del *derecho* que tienen á ese *mínimum* de instrucción (deber social), suele declararse *obligatoria*, en el sentido de que el Estado, en función de tutela educativa, atiende por medidas persuasivas ó coercitivas, á cumplir respecto de los niños dicho deber social, cuando sus padres ó tutores no lo cumplieren por sí. Este grado primario de la enseñanza no tiene una extensión, ni menos una intensidad uniforme, en los distintos países; su organización técnica y económica varía también.

12.—En Alemania las escuelas populares tienen como fin «la educación moral y religiosa y el desenvolvimiento de las aptitudes necesarias para la vida en todos, aun á los pertenecientes á las clases inferiores. Por eso comprende como objetos fundamentales la lectura, escritura, cuentas, el canto, y en cuando es posible la geografía, la historia, las ciencias naturales y el dibujo; además para los niños la gimnasia, y para las niñas las labores de su sexo.» Estas escuelas «están en todos los Estados alemanes sostenidas por los Municipios y por particulares *consorcios*, ayudando el Estado en la medida fijada por las leyes, ó bien cuando la circunscripción escolar no puede atender suficientemente al gasto que suponen (1).» Este es el sistema más general; hay además escuelas de perfeccionamiento. Para ser nombrado maestro titular de una escuela popular se re-

(1) Joly, ob. cit.

quiere haber sufrido dos exámenes de Estado. Por lo común, el segundo de éstos tiene un carácter práctico. El nombramiento de los maestros compete á una autoridad del Estado, si bien en algunos países los municipios tienen derecho de presentación. Tocante á emolumentos no hay reglas fijas. En Francia la enseñanza primaria forma parte del organismo nacional de la instrucción pública. La instrucción elemental es obligatoria para los niños de uno y otro sexo desde los seis años hasta los trece cumplidos. La instrucción elemental comprende en las escuelas públicas, además de la enseñanza que es común admitir, la gimnasia, el trabajo manual y la enseñanza *cívica neutral*. Todo Municipio debe tener, á lo menos, una escuela elemental con un maestro, y si la población es superior á 500 habitantes, uno para varones y una maestra para mujeres. Hay luego reglas para fijar el número de escuelas, y las clases de escuelas que pueden ser organizadas: escuelas de párvulos, elementales superiores ó cursos complementarios y de aprendizaje. Existen en los departamentos escuelas normales de uno y otro sexo. Es preciso para ser maestro estar capacitado por título oficial, siendo necesario para los maestros efectivos el certificado de aptitud. El pago de los maestros es distinto según su categoría, á partir de 800 francos anuales para los aspirantes. Tienen derechos pasivos. El Estado paga los sueldos de los maestros de las escuelas elementales y normales y de los empleados dependientes, así como también los gastos de las escuelas normales, excepto el sostenimiento de los edificios y mobiliario, que es cosa de los departamentos. Estos deben cuidar de los locales y muebles para las escuelas departamentales. Los municipios pagan los sobresueldos de los maestros, los sueldos de los maestros adscritos á la enseñanza técnica, la conservación de los edificios y del menaje escolar, la calefacción é iluminación de las escuelas y el alquiler de las habitaciones de los maestros.

La enseñanza primaria de Inglaterra obedece al criterio general de *self government* de su constitución política. La existencia de una función oficial de enseñanza primaria es obra de influjos modernos. Inicióse el movimiento en 1830 con la

creación del *Committee of Council of Education* y con la votación de ciertos créditos para subvencionar la construcción de escuelas. En 1856 creóse ya el *Education Department of the Privy Council*; por fin, en 1870 fué cuando en rigor se promulgó la primera ley escolar inglesa. Esta ley confirió al departamento ministerial de Instrucción amplísimas atribuciones. Por de pronto, es el Ministerio quien puede crear Comités escolares, *School Boards*. Estos comités son electivos. Sus atribuciones son muy importantes, entre otras: 1.ª, tienen la gestión económica escolar; 2.ª, pueden declarar la enseñanza obligatoria en sus distritos para todos los niños mayores de cinco y menores de trece años. Por leyes posteriores se dió á los Comités escolares otras atribuciones relativas á las materias de la enseñanza obligatoria. La carrera de maestro se halla organizada con una tendencia muy práctica. Hay, por de pronto, un período de aprendizaje del aspirante: sólo después de este período puede aquél ingresar por concurso en la escuela normal ó seminario, donde estudia dos años, pasados los cuales, mediante examen, puede ser nombrado maestro titular. El nombramiento de maestros y la fijación de los sueldos corresponde á las autoridades locales.

13.—La legislación española sobre todos los grados de enseñanza es desordenada, caótica. Tiene aún hoy, como ley fundamental, en contradicción con el espíritu de los tiempos en muchos puntos, la ley de Instrucción pública de 1857; pero después de esta ley se han dictado infinidad de disposiciones contradictorias (1).

14.—La ley de 1857, y posteriormente el R. D. de 23 de Febrero de 1883, recordó sus preceptos incumplidos, declara en sus arts. 7.º al 9.º la enseñanza primaria *elemental* obligatoria para todos los españoles, imponiendo á padres y tutores el deber de prestarla en establecimientos públicos ó privados á sus hijos ó pupilos. Además, declara tal enseñanza gratuita para

(1) Véase *Colección de leyes referentes á Instrucción pública y otras que con ésta se relacionan*, publicación oficial de 1890 y *Anuario legislativo y estadístico*.

los niños pobres. La ley sancionaba con multas el incumplimiento de ese precepto. El R. D. de 1883, en vista de lo ineficaz del precepto y de la sanción, ha procurado obtener el resultado por medios indirectos. Claro es que ni con tales medidas se ha logrado cumplir el precepto legal, ni hay esperanza de que se cumpla en mucho tiempo. ¿Cómo, en verdad, pretender que la enseñanza primaria sea *obligatoria*, cuando no hay escuelas en número suficiente, ni las que hay responden siempre á su fin, y cuando se da el espectáculo de los maestros que no cobran?

15.—La primera enseñanza se divide en dos grados: *elemental* y *superior*; la elemental comprende: doctrina cristiana y nociones de historia sagrada, lectura, escritura, principios de gramática castellana y ortografía, principios de aritmética con el sistema legal de pesas, medidas y monedas, nociones de agricultura, industria y comercio acomodadas á las localidades. La superior abarca además geometría, dibujo lineal y agrimensura, rudimentos de historia y geografía, en especial de España, y nociones de física é historia natural. Para las niñas, ciertas materias no se creen necesarias, y se reemplazan por labores, dibujo apropiado á éstas é higiene doméstica.

16.—Los establecimientos de la enseñanza primaria son las *escuelas públicas* á cargo de los respectivos pueblos, quienes deben incluir en los presupuestos municipales las cantidades suficientes para su sostenimiento. El Estado acude en su auxilio con subvenciones (R. D. de 5 de Octubre de 1883, R. O. de 29 de Abril de 1893, etc.) La negligencia con que muchísimos Ayuntamientos han atendido al pago de la enseñanza primaria, ha provocado un gran movimiento de opinión á fin de que el Estado tome á su cargo su sostenimiento; pero hasta hoy, á pesar de lo urgente del remedio, el Estado se ha contentado con dictar disposiciones para ordenar el pago por los mismos Municipios. Puede verse el R. D. de 16 de Julio de 1889, en el cual se declara atención *preferente* el pago de la enseñanza, y el de 24 de Octubre de 1894, etc.

17.—La ley y disposiciones posteriores organizan la distribución territorial de la enseñanza primaria, fijando la cate-

ría de las escuelas y su número, según el de habitantes de los pueblos. De conformidad con las materias enseñables son las escuelas *elementales* y *superiores*, siendo aquéllas *completas é incompletas*, *permanentes* y de *temporada*. Ha de haber una escuela elemental de niños y otra, aunque sea incompleta, de niñas, en todo pueblo de 500 almas. En los menores de 500 que no puedan agruparse con otros, habrá una incompleta por lo menos de temporada, mixta (coeducación). A partir de ahí aumenta proporcionalmente el número de escuelas con el número de habitantes: los pueblos de 2.000 deben tener dos escuelas de niños y dos de niñas; en los de 4.000, tres, y al llegar á las poblaciones de 10.000 almas y á las capitales de provincia, se determina que en ellas habrá enseñanza *primaria superior*, escuela de *párvulos* y lecciones para *adultos en escuelas nocturnas*.

18.—Los maestros y maestras de instrucción primaria son los encargados de la enseñanza oficial. Para el ejercicio de ésta se requiere el certificado de aptitud ó el título elemental ó superior, que se obtiene en las escuelas normales de primera enseñanza. En la enseñanza oficial se ingresa por concurso ó por oposición, según la categoría de la escuela. Hay luego disposiciones relativas á ascensos, traslaciones, renunciaciones, etc., etc., de los maestros. Forman éstos parte del profesorado público, constituyendo Cuerpo facultativo inamovible. Los maestros de primera enseñanza tienen hoy derechos pasivos á cargo de una caja especial. (Véase la L. de 16 de Julio de 1887 estableciendo el Montepío, y el Regl. de 26 de Noviembre del mismo año.)

19.—Los establecimientos de enseñanza, en donde se forma el profesorado de las escuelas públicas, son las *Escuelas Normales* para maestros, y además las de maestras, en menor número. Corren á cargo de las respectivas provincias, que cubren el déficit de sus matrículas, verificándose el pago por el Estado en virtud de la ley de presupuestos de 29 de Julio de 1887. Las Escuelas *prácticas* adscritas á las Normales, pagan los Ayuntamientos. La organización de las Normales, deficientísima, hállase há tiempo en estudio para su reforma. El profesorado Normal se forma en la Escuela Normal cen-

tral, residente en Madrid, á cargo del Estado. (Véase R. D. de 16 de Septiembre de 1889.)

20.—La *segunda enseñanza*. Es difícil de determinar su carácter, y aun en buenos principios pedagógicos cabe preguntar si responde á una distinción real de los períodos educativos del hombre, ó si es más bien un desprendimiento de la primera y de la superior ocasionado por las circunstancias. Acaso fuera racional decidir que la segunda enseñanza debiera desaparecer, prolongando la primera hasta abarcar en sus grados superiores todos los elementos de cultura general que el orden educativo del hombre moderno como tal exige. Pero aun cuando tal solución fuese la aceptable, no es la aceptada en las legislaciones positivas. La enseñanza oficial en efecto, en el Estado moderno, comprende la secundaria, con una sustantividad muy acentuada. Su problema actual pedagógico, que tiene naturalmente una transcendencia administrativa, está en el carácter de los estudios de la segunda enseñanza. El *clasicismo* y el *realismo ó utilitarismo* riñen ahí ruda batalla. Por unos se afirma que en este período de la enseñanza, esencialmente educativo, desinteresado, se debe atender á formar el carácter humano, preparando para la vida á la juventud y despertando en ella, por medio de una amplia cultura filosófica, el amor al ideal: los que así piensan inclínanse á que se constituya el núcleo de los estudios de la segunda enseñanza, con las lenguas y literaturas clásicas. Por otros se afirma que este período de la enseñanza es esencialmente práctico, de aprendizaje profesional, y que en él se debe, á todo trance, procurar la especialización de las aptitudes y el conocimiento de lo que á cada cual le con-

viene en la vida: los que así piensan proponen una enseñanza cuya base entraña el conocimiento de las lenguas vivas, de las ciencias naturales, la economía, el derecho. Pero no es éste el lugar propio para resolver el problema, que acaso admite soluciones que, sin ser utilitarias, no impliquen los estudios clásicos como núcleo principal.

21.—Pasando ahora á exponer las legislaciones positivas, en Alemania la enseñanza secundaria que se da en las llamadas *escuelas superiores* se diferencia de la de las populares y de perfeccionamiento, en cuanto su enseñanza abarca las materias que necesitan estudiar la generalidad de las gentes; diferenciándose también de la de las especiales, en cuanto no atienden á preparar para una determinada profesión, y, por fin, de la de las Universidades, por el carácter propedéutico y el contenido más limitado de la instrucción. Las escuelas superiores son: los gimnasios (humanistas), que comprenden los fundamentos de la enseñanza clásica; los gimnasios reales, tipo intermedio, por su sentido y significación, entre el gimnasio clásico y la *escuela real*. Hay, además, gimnasios clásicos ó humanistas y reales incompletos: progimnasios, liceos, etc., etc. Los programas de enseñanza de las escuelas superiores se determinan por la autoridad gubernativa central. Su desenvolvimiento compete á las autoridades locales y Cuerpos docentes. Estos estudios abren las puertas de la enseñanza universitaria. Las escuelas superiores están sostenidas por el Estado, por el Municipio y por las fundaciones. En *Francia*, después de las graves discusiones á que ha dado lugar la reorganización de la enseñanza secundaria, se ha llegado á organizar ésta de una doble manera: mantúvose la *enseñanza clásica*, y creóse la *enseñanza secundaria moderna*. Hay además la segunda enseñanza para la mujer (*Lycées des Jennes filles*). Los centros de enseñanza secundaria franceses son los *Liceos*, institutos gubernativos, y los *colegios comunales*. Están sostenidos ó por el Estado ó por la Común, ó por ambos. Hállanse organizados con *internado*. El director de los liceos es el *proviseur*.

La mayor parte de los profesores tienen sólo diplomas menores. El profesorado está formado en la *Ecole normale supérieure* de París y en las Facultades de Letras y de Ciencias. En *Inglaterra*, y más aún en los Estados Unidos (1), no se distingue, tan terminantemente como en el Continente europeo, el grado de la segunda enseñanza; mas sea de esto lo que quiera, importa notar en el respecto administrativo que allí el Estado no sólo no sostiene los institutos de enseñanza secundaria, sino que apenas ejerce funciones de vigilancia ó tutela: sólo merced á determinados abusos se dictaron en 1868 y 69 leyes para verificar una investigación parlamentaria. Las necesidades que la segunda enseñanza implica se satisfacen en *Inglaterra* con las escuelas de fundación, las mantenidas por los particulares con un fin de lucro y las mantenidas por asociaciones. Las escuelas de fundación son muy numerosas. La antigüedad de algunas se remonta á quinientos años. Winchester es de 1387; Eton, de 1440; Harrow, de 1571. Los establecimientos ó colegios como Eton y Harrow son esencialmente *educativos*.

22.—En *España*, la segunda enseñanza oficial se halla organizada en los Institutos *generales*—los de Madrid,—*provinciales* y *locales* de segunda enseñanza. Comprende ésta estudios generales y de aplicación. El plan de los generales en sus dos secciones, de letras y de ciencias, se halla distribuído en asignaturas, sin responder á criterio alguno fijo. Es, sin duda, uno de los grados de la enseñanza que menos se ha dejado influir por la acción pedagógica. Se ha intentado recientemente (1894) reformar los planes y en parte su organización pedagógica.

(1) He aquí cómo se habla de la segunda enseñanza en América: «El espíritu americano no puede ni aun concebir el abismo que se procura mantener en Europa entre la enseñanza secundaria y la primaria: para él una y otra son una misma, sin distinción de clases, sin predestinación de la una al saber y de la otra á la ignorancia..... para él la segunda enseñanza es la continuación natural de la primaria.» *L'Enseignement secondaire en Amerique*, por A. Herzen. *Rev. int. de l'Ens.*, Marzo de 1897, pág. 306.

gica, orientando en cierto sentido ecléctico—de clásico y moderno—su constitución; mas sin éxito. Los planes fueron á la *Gaceta*, y aun empezaron á desarrollarse en la práctica; pero fué tal la resistencia ofrecida por la rutina y por la falta de preparación, que pronto se vino la reforma abajo, quedando la segunda enseñanza tan escasa de contenido y tan *extrapedagógica* como antes, salvo el restablecimiento de la asignatura de Religión y Moral para los católicos. Los estudios de *aplicación* se verifican hoy principalmente en centros de enseñanza de carácter *técnico*. Los *Institutos* generales están á cargo del Gobierno; los provinciales de las capitales de provincia, los deben sostener las Diputaciones. Todos éstos, después de la ley de 29 de Julio de 1887, los *paga directamente* el Estado, reintegrándose, con cargo á las matrículas, rentas de los establecimientos y asignaciones de las Diputaciones. Los *Institutos locales* los sostienen las Corporaciones populares. (Véase I.L. de 1857, artículos 117; 29 de Julio y 29 de Septiembre de 1874, y R. D. de 13 de Agosto de 1880.) El profesorado de Institutos depende del Estado. Reclútase en su mayoría entre los doctores de Filosofía y Letras ó Ciencias y en él se ingresa por oposición.

23.—Paralela en parte con la enseñanza secundaria se ha desenvuelto una enseñanza denominada *técnica*—práctica, industrial, utilitaria, manual (1)—de contenido indeterminado, de propósito múltiple y de organización muy varia. La índole de este libro me impide exponer detalladamente esta enseñanza: sólo diré que algunos la conciben como la que *prepara* á la juventud para el ejercicio de profesiones industriales ó manuales en los varios ramos de la agricultura, el comercio, las fabricaciones, etc., mientras otros estiman enseñanza técnica ésta y la llamada *profesional* por antonomasia—ingeniería, arquitectura, artes y ofi-

(1) Véase ob. cit. de Catton Grasby, pág. 62.

cios, etc.—Desde luego no constituye un grado distinto de la enseñanza secundaria ni de la superior, sino más bien una dirección específica de la enseñanza general, en la que predomina el propósito de preparar al hombre profesional más que el de formar al hombre. No me es posible enumerar los rasgos principales de la llamada enseñanza técnica; únicamente indicaré que en España representan esta función las Escuelas de Comercio (R. D. de 11 de Agosto de 1877), los estudios de Náutica en ciertos Institutos, las Escuelas de Artes y Oficios (R. D. de 5 de Noviembre de 1887 y Reglamento de esta fecha), ciertas enseñanzas agrícolas citadas y otros Institutos profesionales.

24.—La enseñanza superior comprende: 1.º, la universitaria; 2.º, otros centros de enseñanza profesional; y 3.º, los Institutos auxiliares y de alta investigación científica. Las Universidades abarcan por lo común las llamadas enseñanzas facultativas, y su función, desigualmente entendida, parece doble: de alta cultura científica y de preparación para determinadas profesiones. El tipo de las Universidades varía mucho en los diferentes pueblos. El tipo tradicional de la Universidad que conserva *Inglaterra* en Oxford y Cambridge, es dentro del Estado el más autónomo é independiente, y aquél cuyas enseñanzas tienen un carácter menos profesional. Dueñas las dos Universidades inglesas de cuantiosas rentas, con sus poderosos colegios, no se parecen en nada á lo que en Europa entendemos por Universidad. Las profesiones en *Inglaterra* se organizan por lo común fuera de la Universidad, en la práctica de las mismas. Un tipo intermedio entre el inglés y el propiamente oficial de Francia, y sobre todo de España, es el de las Universidades *alemanas*. Son éstas centros de enseñanza oficial; pero gozan de gran autonomía científica y aun económica, teniendo cierta participación en la designación de su personal docente. El principio fundamental de su enseñanza es la liber-

tad de enseñar en el profesor, y la libertad en el plan de enseñanza que puede seguir el alumno. Las Universidades alemanas son más bien centros de cultura que escuelas preparatorias. El tipo de la Universidad, dependiente de un modo muy directo del poder ejecutivo, es el de las francesas. Las Universidades en *Francia* constituyen con toda la enseñanza oficial un organismo á cuyo frente se halla el Ministro de Instrucción pública, teniendo los jefes inmediatos de cada una de aquéllas el carácter de Rectores de la Academia. Las Universidades (antes simples *Academias*) comprenden las Facultades de Letras, Ciencias, Medicina, Derecho y algunas de Teología y Farmacia. Poco há, antes de 1896 (L. de 10 de Julio), eran dependencias burocráticas del Ministerio; hoy gozan de la consideración de personas y tienen cierta autonomía, aun cuando, claro es, las paga el Estado. Por otra parte, si bien en las Facultades de Derecho y Medicina predomina el sentido *profesional*, en las de Ciencias y Letras se tiende á hacer de la Universidad centro de cultura pedagógica y científica.

25.—En *España*, la enseñanza superior y profesional se halla organizada en las Universidades y Escuelas especiales. Las Universidades viven en una dependencia técnica y económica casi absoluta respecto del Estado. Se ha reconocido, sin embargo, de conformidad con el espíritu de la Constitución, la casi independencia científica de la Universidad y del profesorado en general, al declarar libre la investigación científica, sin otros límites que el derecho común, y sin que pueda ninguna autoridad administrativa ingerirse en la función docente por motivos de ideas ú opiniones. (Véase art. 11, § 2.º; art. 15 de la Constitución vigente, y circular de 3 de Marzo de 1881.) Por lo demás, las Universidades no tienen personalidad jurídica; son dependencias del Estado, y en otro respecto, escuelas profesionales, siendo su tarea principal preparar á los alumnos oficiales á los exámenes y examinar los de enseñanza libre. La enseñanza universitaria comprende en total las Facultades de Filosofía y Letras, Ciencias (en secciones), Medicina, Farmacia y Derecho. No todas las Universidades tienen todas las Facultades. Sólo dos (Madrid y Barcelona) comprenden las cinco, y sólo Madrid

tiene las Facultades, hasta el doctorado inclusive. Al frente de cada Universidad se halla un Rector, que nombra el Gobierno, y al de la Facultad un Decano, que también nombra el Gobierno, á propuesta del Rector. Hay para el régimen interior de la Universidad el Claustro ordinario y la Junta de Profesores de cada Facultad, y para ciertos asuntos disciplinarios el Consejo universitario, compuesto por el Rector, Vicerrector, Decanos y Jefes de las Escuelas especiales é Institutos. (L. de 1857, arts. 270 á 280.) Los profesores de Universidad reclútanse entre los doctores de las respectivas Facultades. El ingreso ordinario es por oposición. Sostiene esta enseñanza el Estado, que cobra á los alumnos sus matrículas y los derechos de expedición de títulos. Las Escuelas especiales son: las de Arquitectura, Pintura, Escultura y Grabado, Música y Declamación, Diplomática, Veterinaria, Normal central, y fuera del organismo oficial de la Dirección general de Instrucción pública, la de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Minas, Montes é Industriales, y la enseñanza agrícola del Instituto de Alfonso XII.

26.—Al lado de esta enseñanza oficial y organizada legalmente hay en muchas partes la privada. En España dicha enseñanza suele recibirse en establecimientos privados incorporados á los oficiales; pero también se puede seguir libremente acudiendo á los Institutos ó Universidades á examinarse en las convocatorias señaladas al efecto. (Véase D. L. de 29 de Julio y 29 de Septiembre de 1874, R. D. de 22 de Noviembre de 1889, etc.)

27.—Fuera del organismo de la enseñanza oficial, propiamente dicha, existen en muchos Estados altos Cuerpos de investigación científica é instituciones docentes de índole particular, que responden á necesidades fundamentales de la obra de la educación y de la ciencia. En España tenemos, en el primer concepto, las *Reales Academias*, y en el segundo, las *Bibliotecas y Museos*, la *Estación biológica* y el *Museo pedagógico nacional*.

28.—Las *Reales Academias* sostenidas por el Estado como corporaciones oficiales científicas son la Española, la de Bellas Artes, la de Medicina, la de Ciencias exactas, físicas y naturales, la de la Historia, y la de Ciencias morales y políticas.

29.—Las *Bibliotecas y Museos* constituyen un servicio para procurar los elementos de trabajo convenientemente agrupados. Deben citarse también los Archivos. El Gobierno organiza estas instituciones, habiendo para su servicio el Cuerpo facultativo de Archivos, Bibliotecas y Museos.

30.—La *Estación biológica* de Santander, dependiente de la Universidad de Valladolid, es un centro de investigación experimental. El *Museo pedagógico nacional* es una institución complementaria, que en casi todos los países cultos existe, de carácter complejo, y cuya función principal es servir: 1.º, de centro de información en materia de enseñanza; 2.º, de órgano de comunicación con los centros análogos del extranjero; 3.º, de iniciador de las reformas y mejoras que en el orden pedagógico conviene ensayar é introducir; 4.º, de depósito de modelos del material escolar y de publicaciones pedagógicas. Creado en España por R. D. de 6 de Mayo de 1889 como Museo de Instrucción primaria, y transformado en 1894 en Museo pedagógico nacional, comprende hoy: 1.º, colecciones de material de enseñanza; 2.º, Biblioteca pedagógica y de cultura general, con sección circulante; 3.º, sección de enseñanza de metodología pedagógica; 4.º, la dirección de *colonias escolares* que anualmente realiza; 5.º, el gabinete de Antropología pedagógica; y 6.º, una sección de publicaciones. Al frente del Museo se halla un Director, al que auxilian *dos* Secretarios, nombrados todos por oposición.

31.—La enseñanza oficial es en los Estados modernos un organismo administrativo y técnico, que constituye á veces el Ministerio de Instrucción pública. En España forma la Dirección general de Instrucción pública del Ministerio de Fomento. Para la marcha de la enseñanza tenemos: 1.º, el Consejo de Instrucción pública; 2.º, los Inspectores de enseñanza; 3.º, las Juntas provinciales de primera enseñanza; 4.º, las Jun-

tas locales de primera enseñanza; 5.º, los Consejos universitarios, etc., etc. El Ministro de Fomento es el Jefe de la Instrucción pública.

32.—El *Consejo de Instrucción pública*, Cuerpo consultivo central de la misma, está organizado por L. de 27 de Julio de 1890, y lo forman 22 Consejeros de *nombramiento real*, seis *natos* y 25 *electivos*, siendo preciso reunir ciertas condiciones. Lo preside un ex-Ministro. Los *natos* lo son: el Director general de Instrucción pública, el de Fomento, de Ultramar, el Obispo de Madrid, el Rector de la Universidad Central y los Inspectores generales. Los *electivos* lo son: cuatro por la primera enseñanza, cuatro por la segunda, cuatro por las Universidades, cuatro por las Escuelas especiales, dos por la de Bellas Artes, cinco por la enseñanza de Ultramar y dos por la enseñanza no oficial: dura el mandato seis años. El Consejo funciona *en pleno* una vez al año, por lo menos, y cuando lo convoque el Ministro; lo representa una *Comisión permanente* compuesta de siete á 15 Consejeros nombrados por el Ministro. El Consejo pleno debe ser oído por el Gobierno en la formación y reforma de planes y reglamentos de estudios, creación de nuevos centros de enseñanza y supresión de éstos, reglamentos de grados y provisión de cátedras, expedientes de separación ó rehabilitación de profesores. Además, sus individuos pueden (á propuesta de cinco) iniciar reformas que el Consejo discute y somete al Ministro, y aconsejar visitas de inspección; la Comisión permanente interviene en el despacho ordinario, y es consultada cuando lo dispone la ley.

33.—La inspección de la enseñanza permanente la constituyen: 1.º, los dos Inspectores generales de Instrucción primaria y de enseñanza técnica (R. D. de 21 de Octubre de 1889); 2.º, los Inspectores provinciales (L. de 1857, art. 294, etc.); y 3.º, los municipales que pueda haber.

34.—Las Juntas provinciales y locales están presididas, respectivamente, por los gobernadores y alcaldes. Tienen carácter consultivo y entienden en la marcha administrativa de la enseñanza. Las primeras las forman: el Rector, el Director de la Escuela Normal y el del Instituto, el Juez de primera instancia,

el Inspector de primera enseñanza, tres padres de familia, un Diputado provincial y un eclesiástico. Las segundas las componen: un regidor, tres padres de familia y un párroco (L. de 1857, RR. DD. de 5 de Agosto de 1874, 19 de Mayo de 1875, etc.) De los Consejos universitarios ya hemos hablado.

35.—El servicio de la Instrucción pública entraña una distribución territorial especial. Al efecto, el territorio español se halla dividido en *distritos universitarios* (10), á cuyo frente están los Rectores. Las provincias y los Municipios son también unidades territoriales para la enseñanza.