

## Límite de la intervención del Estado en la Instrucción Primaria

Al decir de un autor francés, Hippeau, las repúblicas americanas y entre ellas especialmente la Argentina, están llamadas á cumplir altos destinos, desde que consideran la difusión de la instrucción como el mejor fundamento de su constitución democrática. Indudablemente, este juicio del extranjero honra á la nación que ha tratado siempre de mejorar la condición intelectual y moral de sus ciudadanos por el concurso pecuniario y reglamentación de la instrucción. Aquí el Estado lo es todo con respecto á las escuelas de los diferentes grados de instrucción, porque es quien las erige, sostiene é inspecciona, lo que sus diversas constituciones no han olvidado de considerar. La del año 19 como la del 26 imponen al Congreso la obligación de formar los planes de enseñanza pública, construir y sostener establecimientos escolares, ya de la Instrucción Primaria ya de la Superior. En 1822 se creó un departamento de Instrucción Primaria, quedando todas las escuelas de primeras letras subordinadas al canciller de la Universidad, á la vez que el Estado destinaba cada año fuertes sumas del tesoro al sostén de esos establecimientos.

Volveremos á ocuparnos detenidamente de estos asuntos y pasaremos á considerar cual es hoy la intervención del Estado en la Instrucción Primaria: la del gobierno nacional y la de los gobiernos provinciales. Al efecto es necesario que consultemos las leyes que sobre educación existen para conocer el límite de aquella intervención. Nos circunscribiremos á la Argentina en general, es decir, á sus provincias y territorios aunque dando preferencia á la nuestra desde que es la que nos interesa directamente.

*Intervención del Estado Nacional.*—Debemos entender por intervención del Estado en la Instrucción Primaria, siempre dentro del concepto argentino, la acción del gobierno, lo que equivale á decir de la colectividad que constituye lo que llamamos Nación, mediante sus representantes políticos ó sus poderes, con el fin de promover el mejoramiento intelectual, moral y físico de la colectividad infantil, concurrente á nuestras escuelas para hacerla más

apta al cumplimiento de sus destinos, ya no solo como ciudadanos sino como hombres, ejercitándolos y aumentando sus capacidades para el trabajo, fuente multiplicadora de las riquezas y progreso nacionales. Interviene, pues, para mejorar esa educación desde que la sostiene, para multiplicarla desde que la erige, para inspeccionarla desde que, sin una ingerencia en la tarea educadora, quizá faltaría á los encargados de llevarla á cabo, el impulso necesario. En realidad todas las voluntades no son iguales; individuos hay que sin una tutela, sin una dirección, sin un acicate, sin un estímulo se abandonan, no se empeñan, se hacen rutinarios y terminan como es natural, por llevar las cosas á tal extremo que no es posible una mejora. Si una dirección es necesaria no lo es menos que ese poder directriz deje de ser absoluto; que esa ingerencia deje de ser depresiva porque aquí como en todos los órdenes de la vida los extremos, que pecan por exagerados, son perniciosos. Entre nosotros, los representantes políticos de la colectividad que sobre educación pueden pronunciarse, con facultad de instruir y obligación de instruirse son los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Nación y de las Provincias y quienes delegan por ley, por sus más vastas aptitudes para ejercer una autoridad directa, esa facultad, á diversos cuerpos que llevando un único fin, un solo propósito están en mejores condiciones que el gobernante, para el cumplimiento de sus altos destinos. Me refiero al Consejo Nacional de Educación, Consejos Generales de Provincias y Consejos Escolares de distritos que son los encargados, de acuerdo con los argumentos constitucionales, de dirigir y mejorar el estado de nuestra instrucción primaria.

Examinemos nuestra carta orgánica en lo que á educación concierne. El artículo 5º dice: «Cada provincia dictará para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal garante á cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones». Ahora bien, si un artículo posterior, el 67 en su inciso 16 no dilatara la letra y espíritu de esta ley, podría entenderse que las provincias son árbitros de los destinos educacionales y de la Instrucción Primaria dentro de sus respectivos territorios. Sin embargo, no es así, y el Gobierno Nacional asume el derecho de proveer á la prosperidad y bienestar de la Nación en esa rama del progreso humano, dictando entre otras disposiciones, los planes de Instrucción General y Universitaria, y como la Instrucción Primaria es Instrucción General quiere decir que la Instrucción Primaria en la República está bajo la salvaguarda del Gobierno Nacional en lo que se refiere á los asuntos determinados en el inciso. De modo que el Gobierno Nacional no delega en absoluto á las provincias la creación de la fuerza integrante y de conservación, fines educacionales, sino se reserva algunos derechos que cree necesarios para mejor garantizar la enseñanza en sus territorios. Con ello queda asegurada la educación en aquellos estados

que destinan sumas exiguas al sostenimiento de la enseñanza y desaparece el peligro que el elemento étnico regional, pudiera aportar obrando ya por falta de convicciones en los poderes públicos, ya por sentimientos anacrónicos del medio ambiente, ya por insuficiente poder intelectual ó por considerar la educación un excitante de energía relativamente nuevo, de tal modo que valorizando mal las cuestiones inviertan sus dineros en objetivos inmediatos cuando sus alcances no llegan á penetrar el futuro de una psicología asaz compleja. Desgraciadamente, si bien es cierto que en todas las épocas de su historia, la Nación Argentina trató de difundir su instrucción, sobre todo primaria, para sacar al pueblo de la ignorancia, y como dijo Torres para no faltar al principio fundamental del gobierno republicano, cuyo deber es constituir la unidad nacional, asegurar la justicia, la paz interior y los beneficios de la libertad, si bien es cierto eso, digo, tampoco debemos congratularnos de que los gobiernos hayan consagrado toda la energía de su voluntad y de su poder á una obra de tan vastas proyecciones. Quizá si no se hubieran escatimado esfuerzos durante la Junta ó el Directorio para hacer extensiva la enseñanza primaria á todo el territorio nacional incluyendo no solo las localidades próximas sino las apartadas, la crisis política de la anarquía y el despotismo que comenzó el día de la revolución, no tendríamos que lamentarla. La instrucción es cultura intelectual y cultura moral; la de cada individuo como parte integrante de la colectividad, forma la social, ésta la del pueblo, provincia y nación. Llevados al poder los elementos que representaban el exponente de esa cultura, si ello fuera consecuencia necesaria de los acontecimientos por lo menos, no tan intensos hubieran debido ser sus resultados. Por entonces y durante un largo período el poder casi omnímudo de cada gobernador fué casi nulo en el sentido de ilustrar á las masas. Solo Buenos Aires, bajo el gobierno de Mitre, bajo la influencia de Sarmiento y del medio desde que Buenos Aires era virtualmente la Nación, se preocupó de la instrucción y fueron precisamente los poderes nacionales quienes despertaron por ley ó por emulación el interés por los asuntos educativos. Fué necesario que, primero fundasen escuelas de enseñanza primaria y secundaria en el centro de la República, Buenos Aires y Paraná, para que por el estímulo se extendiesen de Norte á Sud y de Oriente á Occidente. Vemos entonces á los gobiernos provinciales reaccionar, preocuparse con mayor celo de la educación de las masas en sus respectivas jurisdicciones, inspirándose quizá más en los procederes de sus hermanas más cultas, que en la convicción de que con ello, cimentaban una verdadera prosperidad concurrente á la del estado general al homogeneizar las aspiraciones, elevar la cultura popular, combatir la ignorancia del pueblo, formar conciencias, desenvolver aptitudes y capacitar al ciudadano para comprender y gozar de las libertades federativas. Esta intromisión del Estado Nacional en las Provincias que ya consideramos eminentemente necesaria asumiendo parte de los derechos que le confiere abiertamente el artículo 5º, fué una idea salvadora del constitucionalista. Desastrosos en rea-

lidad, hubieran sido los efectos si el artículo 67 no delimitara con más acierto las atribuciones; nuestra notoriedad sudamericana se hubieran resentido en más de una ocasión.

Por otra parte, la enorme afluencia de extranjeros que se incorporan á nuestra sociedad, que pueblan los vastos territorios nacionales, fuera ya de los dominios de cada provincia, hace preciso que alguien, que una autoridad con suficiencia capacitatoria, vele por ellos; por eso la ley Láinez y la creación de escuelas normales son ideas que cuentan en su abono la voluntad popular. Además, la diferencia de razas y costumbres de la abundante inmigración extranjera, hace necesaria una amalgamación para impedir la anarquía, peligro del que no estamos del todo libres. Es ese precisamente uno de los fines más altos de la educación, establecer el mismo tono mental, crear uniformidad de criterio, de fé, de doctrinas, de verdades, si se quiere que la unidad nacional, base indispensable del progreso del Estado, no sea una eterna aspiración.

Un poder que regule y sea fuerza protectora de otro poder significa combatir desidia en unos, pobreza en otros y crear una conciencia en todos para justipreciar el aumento de capacidad y de fuerza que importa una aptitud educada.

Pero este poder regulador, centración de los otros, no siempre al nacer, tuvo realmente conciencia de los altos ideales y vastas proyecciones que hoy atribuimos á la educación común como influencia regeneradora de las masas, á quienes da espíritu nuevo, orientaciones diversas hacia un ideal más ó menos mediato.

El gobierno nacional provee al mejoramiento de la ilustración en el territorio de las provincias; desde que el Congreso acuerda subsidios á aquellas cuyas rentas no alcanzan, según sus presupuestos, á cubrir sus gastos ordinarios. Hay aquí una previsión evidente que en el curso de los años ha beneficiado propósitos que los institutores de nuestra carta orgánica tal vez no supusieron. Es al amparo del artículo 67 que la Nación gobernada por Sarmiento, Avellaneda, Roca, se inmiscuó en los intereses educativos de las provincias que son los del país para compulsarlas y ayudarlas á cumplir el artículo 5º, tan vago que no califica ni admite la posibilidad de una intervención, y que á no ser aclarado por aquél, en su inciso 16, no justificaría una ingerencia del gobierno nacional con propósitos de mejorar la ilustración. Así es como el espíritu de este inciso permite intervenir en las provincias al poder federal para propiciar y difundir la instrucción común, con hechos, de los que las provincias no han tenido derecho á protestar, como las leyes de subsidio, de construcción de edificios, de creación de escuelas normales, de bibliotecas y la ley Láinez, por la que el gobierno nacional se reserva el derecho de fundación y administración de escuelas primarias por todo el territorio de la Nación aún dentro de los límites provinciales, dada la necesidad de difundirla, todo lo cual constituye una redención de derechos morales, demostrativa del espíritu que anima á la Nación y del concepto elevado con que consideran el problema de la educación popular.

No obstante la atribución que le confiere el artículo 67 de dictar planes de instrucción general, á pesar de que la Nación nunca impuso á las provincias la adopción de determinados sistemas de enseñanza, programas y tipos de escuela, es esta una faz de la autonomía provincial no lesionada desde la organización del país. El criterio provincial será cual debe ser el carácter de la educación en su jurisdicción respectiva de acuerdo con los fines de la enseñanza general; el de adaptarse al medio ambiente, á las necesidades del suelo, condiciones de viabilidad, producción, riqueza, clima, es decir, el de ser regional. Pero la Nación coopera con fondos generales, funda escuelas con programas propios y recursos federales y ejerce mediante sus escuelas y colegios, una influencia directa sobre esta autoridad al parecer disgregante puesto que nombra las autoridades y los maestros, encargados de cumplirla. Elige las autoridades porque delega esa facultad en el Consejo Nacional de Educación á donde van los informes de lo ocurrido en todo el territorio nacional, ya se trate de las provincias ya de las gobernaciones y los maestros desde que sus escuelas normales de profesores, universidades, etc. son la fuente primordial del magisterio en todo el Estado. Aquí, de consiguiente, encontramos el origen de la uniformidad más ó menos notoria de las leyes y programas de todas las provincias á pesar de la independencia que la constitución les acuerda. Sin embargo, es el caso de recordar que el libre albedrío no es sino una ilusión. Si esto es ley en todos los órdenes de la vida, en todas las ocupaciones, en todas las circunstancias; si la independencia en el concepto amplísimo de la palabra es solo relativa porque hay leyes universales y dentro de ellas, leyes particulares que respetar, nada más sometido al determinismo social, político y psíquico que las deliberaciones destinadas á encauzar fuerzas colectivas. Por eso las provincias, como veremos más adelante al examinar sus respectivas constituciones, confieren á las legislaturas el derecho de establecer y organizar la enseñanza pública, con sujeción á un cierto número de condiciones que la carta orgánica respectiva establece, de acuerdo y bajo la garantía que la constitución nacional estatuye en su artículo 5º. Interpretando entonces con el espíritu de estos principios, resultaría sin fundamento toda objeción que se insinuara contra la autonomía de la enseñanza primaria, en previsión de una alteración del régimen en el caso en que los ciudadanos que encarnan nuestro poder nacional procediesen con un criterio que no se adaptara á fines colectivos, ó influenciados por prejuicios que entorpecerían la marcha progresiva del régimen educativo provincial; con completa autonomía, sin sujeción á principios y leyes determinadas, el gobierno provincial podría también entorpecer el curso de la educación nacional quitándole el carácter de uniformidad si pretendiese confeccionar programas sin historia ó sin geografía nacional. El espíritu de la Nación dirige al de la provincia, inmiscúyese en su educación, crea la uniformidad de fé, de doctrinas, ideales, ambiciones y tendencias, desde que los encargados de impartirla, los maestros, se han formado y embebido en la educación nacional. Las presidencias de Urquiza, Derqui y sobre todo de Mitre, abren la era

de los colegios nacionales, la de Sarmiento la de las escuelas normales, fundándose la primera en Chile en 1842 cuando una corriente de savia vigorosa corre para la instrucción primaria. Urquiza en 1849 funda el Colegio Nacional del Uruguay, Mitre más tarde, varios similares y Sarmiento dando aún mayores impulsos á la instrucción, é inspirándose en las escuelas norteamericanas fué el iniciador de una nueva vida para la República y países vecinos, obra que con todo empeño siguieron sus sucesores especialmente Avellaneda hasta que en el 80, con la declaración de la capital definitiva, se entra en un período de franca y notable mejora en la instrucción general. Poner, como vimos, las escuelas primarias provinciales en manos de maestros normales nacionales, profesores normales nacionales, etc., significa entregar la institución provincial al amparo, dirección y conformidad con ideales de la nación. Por eso, á pesar de algunos conceptos vertidos ya sobre estos asuntos por los que erróneamente han atribuido á la instrucción primaria un papel que no le corresponde, haciéndola responsable de los defectos de la instrucción secundaria, creo que á la inversa es á la instrucción secundaria y superior á quienes hay que atribuir los de la primaria. En efecto, ellas regulan la instrucción elemental porque formando bien ó mal; preparando ventajosa ó desventajosamente á los encargados de esa instrucción son los llamados á darle el giro á inspirarla en sus propias inspiraciones, á animarla de su mismo espíritu.

Mientras mejore aquélla, mejorará ésta; sus tendencias é inclinaciones las veremos reflejadas por obra del elemento dirigente. Además, á la par de esos establecimientos nacionales, que como las escuelas normales tienen por objeto preparar el magisterio de las provincias, vemos surgir escuelas de instrucción elemental, escuelas de aplicación donde el alumno maestro adquiere habilitación práctica para la carrera. Así el decreto de 1869 establece al lado del Colegio Nacional del Uruguay una escuela normal de preceptores con una primaria de aplicación; en Corrientes ocurre otro tanto y en 1870, un año después, se decreta la fundación de la Escuela Normal del Paraná, institución que al Estado produjo cuantiosos beneficios. Son estos establecimientos nacionales los primeros elementos de coadyuvación indirecta dentro de la obligación de las provincias de sostener y perfeccionar su instrucción primaria. Fué así como Sarmiento, convencido de la necesidad de mejorar la cultura é intelectualidad de las masas populares sobre la que se cimenta la grandeza nacional y considerando que la palabra era un estímulo insuficiente y pobre, y que las provincias necesitaban estímulos diferentes, insinuó al gobierno de la Nación que en 1871, haciendo uso por primera vez de las atribuciones conferidas por el artículo 67, comprometió de una manera eficaz á los gobiernos de provincia en la obra de la educación común.

Por el decreto del 71 el gobierno de la Nación, deseoso de impulsar la educación de las provincias, acuerda una subvención al gobierno de Salta que acaba de fundar una escuela graduada á la que siguieron otras subvenciones, especialmente á escuelas graduadas de instrucción primaria superior, que las provincias fundaban y

sostenían con el fin de llevar el nivel de la enseñanza á la altura que demandaba las necesidades de la época. En efecto, por decreto de Septiembre del mismo año, las provincias de Jujuy, Santiago del Estero, San Juan, Catamarca, La Rioja y San Luis, sucesivamente, salieron beneficiadas por entonces en la instrucción porque necesitaban de ese concurso, dado los pocos peculios de sus presupuestos. Este es el origen verdadero de las subvenciones nacionales á las provincias y de la participación ulterior del poder federal en la instrucción primaria. Mendoza por estos decretos, que se sucedían con bastante frecuencia, lo que corrobora el empeño y las altas miras de las cabezas dirigentes, resultó también favorecida, puesto que el gobierno nacional en el 72 le acuerda un subsidio para ayudar á la construcción de un edificio de escuela graduada. Con ello impulsa su progreso en la instrucción desde que trata de favorecer la creación de edificios escolares por cuanto las subvenciones anteriores consistían en partidas para sostener parte de los gastos que el ejercicio de la enseñanza exigía. Reside aquí el origen de nuevos decretos á veces aplicados, otras no, por los que el gobierno de la Nación construye con sus recursos edificios escolares en varias provincias.

Fué durante la presidencia de Sarmiento que en 1869 y 1870 se dictaron dos leyes: por la primera se autorizaba al Poder Ejecutivo para la fundación de dos escuelas normales y por la segunda se concedían becas. Más tarde, por ley del 85, se autorizó la fundación de una escuela normal en la capital de las provincias que la solicitasen por lo que todas ellas se dotaron de establecimientos de ese género. En cuanto á la instrucción en los territorios nacionales, el poder federal lo es todo, quien la dirige, sostiene é inspecciona. Amplísimo es entonces el derecho de dirigir y fomentar la instrucción primaria de territorios y colonias federales, en manos del Consejo Nacional de Educación. Lo mismo ocurre con la instrucción primaria del Distrito Federal, también dependiente del gobierno de la Nación por intermedio del mismo consejo. El régimen de esta instrucción es análogo al de las provincias, quienes han seguido sus formas generales, ocurriendo otro tanto con las gobernaciones si bien aquí, como lo hace constar el informe de algunos inspectores de territorios como Díaz, hubiera sido necesario variar el plan, dado que las necesidades y condiciones difieren enormemente. Examinaremos aunque en una forma somera, cual es el régimen y el estado de esta instrucción en las gobernaciones y en la Capital Federal; pero antes recordemos algunas leyes de educación dictadas por el Congreso de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Nacional.

La ley del 84 establece lo siguiente: Que la escuela primaria tiene por objeto solo el desarrollo moral, intelectual y físico del niño. La enseñanza será obligatoria, gratuita y gradual. Corresponderá al mínimum de instrucción obligatoria. Se dará en escuelas infantiles, elementales y superiores, dividiéndose en 6 grados. Cada dos años en cada distrito deberá levantarse un censo escolar. Los diplomas serán expedidos por las escuelas normales de la Nación ó provincias. Las escuelas primarias serán inspeccionadas por lo menos dos

veces al año. Se crearán los consejos escolares de distrito compuestos por cinco vecinos nombrados por el Consejo Nacional. Se formará el tesoro común de las escuelas que administra con exclusivismo aquel consejo con parte de la venta de tierras nacionales, de la contribución directa en la capital, territorios y colonias, del impuesto de patentes de los mismos, rentas municipales, fondo permanente de escuelas, derecho de matrícula escolar, legados, bienes, que por falta de herederos corresponden al fisco de la Nación en la capital, colonias y territorios, donaciones que se hicieren á favor de la educación común, sumas que el congreso destine en el presupuesto general para gastos del Consejo Nacional etc. De todo esto se reservará anualmente el 15 % para formar un fondo permanente que se utilizará en los casos necesarios.

La dirección facultativa y la administrativa estará á cargo del Consejo Nacional de Educación con atribuciones de dictar su reglamento interno, el de las escuelas públicas, planes, programas, textos, expedir títulos, organizar la inspección, formar el presupuesto general de gastos, administrar los fondos consagrados al sostén de la educación común, establecer una biblioteca pública y de acuerdo con los decretos reglamentarios del 70 y 71 proceder al pago de las subvenciones.

La inspección de las escuelas primarias de los territorios y colonias federales estará á cargo de un inspector general y de un cuerpo de inspectores seccionales que deberán enviar sus informes y los proyectos que crean convenientes para hacer efectiva la instrucción, al Consejo Nacional de Educación. El informe del Inspector General señor Díaz respecto al estado de las gobernaciones hasta 1904 contiene una serie de conceptos acertados que creemos conveniente para garantizar allí la instrucción. El congreso pedagógico del 82 que arribó á tantas útiles conclusiones muchas de ellas tan aprovechadas que pasaron el año 84 á formar parte de la ley de educación, consideró de una manera demasiado ligera lo que á gobernaciones se refería; de aquí que quedasen por tanto tiempo casi en la inacción siendo la masa popular quien sufriera la consecuencia de aquella desidia inexplicable. La inspección sin embargo, con sus constantes y acertados informes llamó la atención del Consejo Nacional y hoy aunque en muchas partes se deje sentir la necesidad de la escuela; aunque hay todavía un elevado analfabetismo no podemos decir que un punto tan importante de la vida del país haya dejado de ser considerado. Los primeros impulsos fueron escasos, la ignorancia importaba un peligro para la colectividad y vida de las gobernaciones y sin embargo, nuestra legislación escolar no se apresuró á la difusión de la instrucción primaria allí donde se sentía su necesidad.

Antes de pasar los informes de los inspectores seccionales á estudio del Consejo Nacional, llegan á la oficina de inspección con datos acerca del número de escuelas, niños que se educan, gastos producidos, antigüedad de las escuelas, edificación escolar, progresos y deficiencias en la enseñanza, útiles y material de ilustración etc.

El año 1904 durante la presidencia de Vivanco, el informe del Inspector General daba 26 escuelas de varones, 19 de mujeres, 90



mixtas, una inscripción de 7809 alumnos, 133 maestros, 249 sin títulos normales, 27 edificios fiscales, 20 consejos y 52 encargados. Como se ve, hacen falta maestros bien preparados; pero según lo hace constar el señor inspector, ello es una consecuencia de los sueldos reducidos que imposibilita á los buenos elementos, dado que allí la vida es cara, á dirigirse donde sus servicios son necesarios.

Además de un total de 135 escuelas, sólo 27 poseen edificios propios; los demás alquilan casas particulares que á parte de ser estrechas, poco higiénicas y nada cómodas para contener una colectividad infantil, demandan gastos constantes al erario. Algunas escuelas son muy antiguas así por ejemplo: la primera en Misiones data de 1882, en el Chaco del 79, en la Pampa del 88, en Río Negro del 79, en Chubut del 78, en Santa Cruz del 88, en Tierra del Fuego del 80; pero á pesar de ello, no funcionan en las mejores condiciones. Según el concepto del señor inspector, la edificación sería un asunto bastante sencillo por las razones siguientes: 1º porque el gobierno de la Nación dispone de extensiones de terreno; 2º por la ayuda decidida que prestarían los vecinos; 3º por el trabajo gratis que haría el regimiento de línea y los albañiles pagados para obras nacionales.

En cuanto á la provisión de útiles y elementos de enseñanza lo reciben del depósito general lo mismo que las escuelas de la capital. Sin embargo, en algunas gobernaciones donde están establecidos consejos generales, los útiles tardan mucho en llegar á su destino ó no llegan por estar retenidos en las capitales, en tanto que las escuelas los necesitan mayormente. El inspector general en su informe de 1904 pretende suprimir los consejos generales de las gobernaciones y crear en su lugar sub-inspectores que harían las veces de tales encargados de hacer visitas periódicas á las escuelas y elevar á la Inspección todos los datos referentes al funcionamiento de las mismas. Respecto de las escuelas primarias de la Capital, el Consejo Nacional de Educación las divide en superiores con 6 grados, elementales con 4 é infantiles con 3. Los cursos comienzan el 1º de Marzo y terminan el 15 de Noviembre. Los maestros propuestos por los Consejos de distritos son nombrados por el Consejo Nacional. En cuanto á promociones, suprimidos los exámenes de fin de año se ha establecido el sistema de las clasificaciones debiendo en los tres últimos días del año darse clases públicas que podrán presenciar los padres de los alumnos. La inspección técnica está á cargo de un inspector general, cuatro seccionales y 8 subinspectores.

El Presidente del Consejo Nacional es quien distribuye los trabajos de Inspección y vigila el cumplimiento de las obligaciones impuestas á cuyo efecto el municipio de la Capital se divide en distritos y secciones. Cada sección está á cargo de un inspector técnico que además tiene su trabajo en la oficina de inspección, debiendo todos los libros y documentos quedar archivados.

Sintetizando diremos: El Gobierno Nacional por los artículos 5, 14, 25 y 67 de la Constitución favorece y garante el ejercicio de la instrucción en todo su territorio y á pesar de la libertad y deber de las provincias de fomentarla dentro de sus respectivas jurisdicciones, goza de ciertas atribuciones y cierta intervención. Esta intervención

del gobierno nacional en las provincias es necesaria y se ha efectuado de modos diversos (la enseñanza normal nacional ha sido la que imprimiera direcciones y tendencias á la primaria).

Para garantir los beneficios de la instrucción delega ese poder en el Consejo Nacional de Educación que depende del Ministerio de Instrucción Pública á quien la ley del 11 de Octubre de 1898, fijando las atribuciones de los ministerios encargó los asuntos referentes al fomento de la instrucción común, secundaria, normal, especial y universitaria. El Consejo Nacional se compone de un presidente nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y de cuatro vocales nombrados por el Poder Ejecutivo y funciona en la capital de la República. El gobierno de la Nación subvenciona á las provincias para el sostenimiento de la Instrucción Primaria y sostiene solo, la educación común en la capital y territorios nacionales. El Presidente es ayudado por una secretaria, una contaduría, oficina de estadística, depósito destinado á guardar los muebles, textos y útiles de las escuelas, la inspección, la oficina judicial, encargada de patrocinar al Consejo en todas las cuestiones que se tramiten en los tribunales, biblioteca, museo y demás personal de servicio. Tiene su reglamento interno en el que fija las atribuciones de cada uno de sus empleados.

La instrucción primaria se rige por la ley de 4 de Julio de 1884 y decreto reglamentario de 1885, siendo gratuita, obligatoria y laica. El mismo decreto establece que debe darse el minimum de enseñanza que comprende las siguientes materias: Lectura, Escritura, Aritmética, Geografía é Historia Nacional, Nociones de Moral, Higiene, Civismo y Gimnasia.

La condición de obligatoriedad es necesaria para que todo el mundo reciba los beneficios de la instrucción; de lo contrario, muchos serían los padres que por mezquinos intereses del momento habrían de retener á los niños en sus casas eludiendo la instrucción. Esta condición de la enseñanza que hace accesible la educación á todos y por ende á todos poseedores de las mismas verdades, teorías y doctrinas, es la base de la unidad nacional. Para hacer factible la educación obligatoria es necesario otra condición, la de la gratuidad para que los padres, tutores ó encargados de niños no encuentren un pretexto que los desvincule de ese deber suyo; educarlos é instruirlos; si bien entre nosotros esa gratuidad no es absoluta porque además del derecho de matrícula el estudiante debe costear los gastos de útiles, etc; en cambio lo es para el pobre que acredite mediante ciertos requisitos exigidos por los consejos de distritos, su exigua condición pecuniaria.

Hemos visto en qué forma y con qué límites el poder nacional ejerce su intervención en los territorios de las provincias en cuanto se relaciona con la enseñanza general, es pues, un poder circunscripto de que volveremos á ocuparnos al tratar de las provincias. No hacemos ahora sino recordar lo que nuestra constitución confiere al gobierno federal: un derecho que sin lesionar la autonomía de las provincias puede ser ejercido en pro de la educación general del país. La Nación puede constitucionalmente ejercer una acción compulsora y eficaz en cualquier punto de la República á los efectos de asegurar la instruc-

ción de las masas populares, acción restringida en el sentido de que no puede inmiscuirse en el régimen educativo provincial, ni coartar el derecho que le acuerda la carta orgánica, por el que son libres de adoptar el sistema que crean más conveniente y que mejor satisfaga sus intereses particulares.

*Intervención del poder provincial.*—De acuerdo con la prescripción del artículo 5º de nuestra Constitución Nacional, las provincias deben dictar leyes destinadas al fomento y mejora de la instrucción primaria; merced á esa atribución ellas se constituyen aún más como entidades autonómicas, si bien la autonomía es solo relativa. Vemos también por el inciso 8 del artículo 67 que el Gobierno de la Nación compulsaba esta acción provincial y favorecía la educación dentro de su territorio subvencionando á los estados provinciales ya para sostener los gastos que demande el ejercicio de la enseñanza ya para ayudar á la construcción de edificios fiscales considerando que ello importa una gran ventaja en el orden provincial y nacional desde que, contribuye al mejor ejercicio de la enseñanza, por las mejores condiciones en que se desenvuelve y por la economía que al fisco implica el que las escuelas funcionen en edificios propios. La ley de las subvenciones nacionales á las provincias, promulgada el 4 de Octubre de 1890, se hace efectiva para los siguientes fines: construcción de edificios, adquisición de libros y útiles, sueldos de maestros, con sujeción á estas condiciones:

Gozarán de subvenciones las provincias que dicten su presupuesto escolar determinando los gastos de sostén y fomento de la instrucción; las que no dediquen menos que el 10 % de sus rentas generales á esos fines; las que eleven al Consejo Nacional de Educación las planillas cuatrimestrales con todos los datos exigidos; las que tengan una inspección escolar. Estas subvenciones se pagan por cuatrimestres; si se trata de pedido de útiles deberá ser acompañado por un certificado de depósito en el Banco de la Nación á la orden del presidente del Consejo y por el valor del pedido. Estas subvenciones nacionales están en proporción á los capitales que las provincias destinan á la instrucción primaria. De acuerdo con la ley de Julio del 84 el Consejo Nacional de Educación podrá adoptar las medidas convenientes para garantizar la aplicación de los fondos federales y exigir el cumplimiento de las condiciones establecidas por la ley para gozar de los beneficios de la subvención.

Volviendo á nuestro tema, nos encontramos con que otro inciso del mismo artículo restringe este poder provincial aunque en una forma tan inocua, que ello no es un obstáculo para que las provincias sean libres de administrar de la mejor manera sus intereses educativos. Las subvenciones, la propaganda constante y decidida de algunas presidencias, sobre todo la de Sarmiento, hoy la ley Láinez, son armas que esgrime la Nación para secundar á las provincias, compulsarlas y casi obligarlas á que parte de sus fuerzas sean aplicadas en aquel sentido. Ahora bien, no todas las provincias, dadas sus condiciones económicas, riqueza, produc-

ción y población diferentes, se han preocupado con el mismo empeño en esta obra de la educación; por eso es digno que recordemos á Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, que especialmente en estos últimos años, han prestado un decidido concurso á esta obra de carácter nacional. Por otra parte, es aquí donde más se armoniza la educación con el medio, donde se ha dado á la enseñanza una tendencia eminentemente práctica de acuerdo con las necesidades y el espíritu provincial. No obstante, como veremos al tratar las leyes educativas provinciales, todas las provincias han legislado según una misma fórmula. Nos encontramos con hechos, que, como la libertad de enseñar y aprender, obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza, son ley de todas las constituciones, lo que significa que un espíritu más ó menos análogo ha guiado á los constitucionalistas á hacer tales declaraciones expresas acerca de la instrucción pública. Para cerciorarnos cual es en cada provincia el límite de las atribuciones del poder provincial pasaremos en revista los artículos de las constituciones que aseguran el régimen de su instrucción primaria, en este orden: Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Tucumán, Santiago del Estero, Salta, Mendoza, Catamarca, San Juan, San Luis, La Rioja, Jujuy y Buenos Aires. Como las leyes de educación común en muchas de ellas son casi las mismas con pequeñas variantes, para no vernos en la necesidad de repetir, englobaremos en una las que se refieren á varias, reservándonos considerar la de Buenos Aires al final con el objeto de extendernos más, ya que, viviendo en su territorio es justo que la conozcamos en una forma más completa.

*Santa Fe.*—Según el artículo 134 de su constitución, la educación común deberá ser obligatoria, gratuita é integral, debiendo la ley resolver el modo de hacer efectiva esta disposición. La legislatura provincial proveerá al establecimiento de la educación común estableciendo en cada distrito en que hubiere 30 niños en posibilidad de educarse, una escuela de varones y otra de mujeres, deberá establecer contribuciones y rentas propias de la educación común que unidas á la subvención nacional, á la contribución municipal y al producido de las multas que no tengan destino especial, aseguren en todo tiempo recursos suficientes al sostén, difusión y mejoramiento de las escuelas. Otro artículo, el 138, establece que en ningún caso podrá hacerse ejecución, ni trabar embargo en los bienes y rentas destinados á la educación. Además, cada municipalidad destinará del 10 al 20 % de sus rentas anuales á la formación del fondo escolar, debiendo lo que exceda del 10 % ser destinado á la construcción de edificios para escuelas en las respectivas localidades. Lo que pasa con Santa Fe, cuya constitución encomienda á la Legislatura su régimen educativo, pasa con las demás. Sin duda alguna, ello significa que esta tarea de la instrucción popular se ha tenido en un alto concepto desde que se la ha prestigiado y asegurado con la autoridad de la ley. Según lo estatuido en los artículos que acabamos de ver, el poder provincial que está secundado por las municipalidades con la obligación de ayudar con sus recursos la obra de la educación común,

pone el tesoro escolar al abrigo de toda contingencia cuando quiere que los bienes y rentas destinados á educación estén libres de ejecución y embargo. La ley de educación de la provincia reglamenta en qué forma y por cuánto tiempo la enseñanza es obligatoria, el mínimo de instrucción, el censo, la matrícula, la dirección, atribuciones, inspección, personal docente, fondo escolar y subvenciones. La dirección administrativa de la enseñanza será desempeñada por el Consejo General de Educación, de quien es superior inmediato el Ministro de Instrucción Pública, él es el encargado de administrar los fondos y bienes escolares, de la expedición de títulos de maestros, de fomentar la edificación, atender la estadística, recibir toda donación hecha con fines educativos y vigilar á los inspectores y consejos de distritos.

El Consejo General se compone de un director y dos vocales, y está ayudado por un secretario y otros empleados inferiores. Es quien debe proponer al Poder Ejecutivo los miembros que compondrán los consejos escolares para lo cual el territorio de la provincia se dividirá en distritos; á su cargo está la inspección de las escuelas locales, el efectuar los pagos, remitir al Consejo General todos los datos que solicite y vigilar la observancia de la ley de educación. Cada inspector tendrá una sección de la provincia y sus atribuciones son fijadas por ley. El fondo escolar se forma por el impuesto creado en el artículo 14, de las multas que no tengan aplicación especial, etc., y cuyo depósito se hará en el Banco de la Provincia.

*Córdoba.* — El inciso 4º del artículo 83 de su constitución dice: Es atribución del Poder Legislativo dictar planes ó reglamentos generales sobre educación ó cualquier otro objeto de interés común municipal dejando á las respectivas municipalidades su aplicación. Es atribución del Consejo Deliberativo de las municipalidades dictar ordenanzas sobre instrucción primaria destinando fondos especiales de rentas para costearlas según los incisos 3 y 17 del artículo 163. De acuerdo con estas disposiciones el Poder Ejecutivo, de quien es incumbencia la adopción de medidas tendientes al buen régimen de las escuelas, mientras la Legislatura no dicte la ley general de educación, reglamenta la educación de la provincia en esta forma. La dirección facultativa y administración de las escuelas estará á cargo de un Consejo Provincial de Educación dependiente del Ministerio de Instrucción Pública y que se compondrá de un presidente y cuatro vocales, con el deber de administrar los fondos, organizar la inspección, formar el presupuesto de gastos, legislar sobre matrículas, estadística, planes, textos y programas, expedir títulos, comprar y recibir bienes, autorizar la construcción de edificios. Las municipalidades que destinaren fondos especiales al sostén de la educación popular serán subvencionadas para los siguientes fines: construcción de edificios, adquisición de material de enseñanza y sueldos de maestros. Para ser acreedor al beneficio de las subvenciones es necesario reunir un número determinado de requisitos y estar de acuerdo con los informes y presupuestos de cada distrito. El Consejo Provincial adoptará las medidas tendientes á la ejecución de las disposiciones y decretos de educación.

*Entre Ríos y Corrientes.*—Son disposiciones constitucionales de ambas las siguientes: La legislatura dictará las leyes necesarias para establecer y organizar un sistema de educación común debiendo sujetarse á estas bases: Ser obligatoria y gratuita en las condiciones y bajo las penas que la ley establezca y además laica en la provincia de Entre Ríos donde la enseñanza común pública comprenderá las asignaturas que sirvan más directamente para satisfacer las necesidades intelectuales y materiales de la vida, para moralizar las costumbres y formar la capacidad política de los ciudadanos. En Entre Ríos la dirección técnica, inspección y vigilancia estará á cargo de un Director General y la administración general á cargo de un Consejo Administrativo de la enseñanza pública. El Director General, nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado durará cuatro años pudiendo ser reelecto y será auxiliado por inspectores generales y comisionados seccionales; nombrados y removidos por el Director General éstos y por el Poder Ejecutivo á propuesta suya, aquéllos. Uno ó varios departamentos formarán la sección de cada comisionado donde residirá desempeñando en ellos las funciones técnicas y administrativas que la ley discierne, pudiendo ser auxiliados por comisiones vecinales. La ley fijará las atribuciones del Consejo Administrativo que se compondrá de cuatro vocales: el Fiscal del Estado, el Contador general y dos personas competentes nombradas por el Poder Ejecutivo estando este Consejo presidido por el Director General quien además nombrará los directores y personal docente de las escuelas públicas. Según la regla II incumbe al Director General proyectar el presupuesto de gastos y pasarlo al Consejo Administrativo para su revisión, desde donde se elevará al Poder Ejecutivo para que éste lo pase á la Legislatura con las observaciones que crea convenientes.

En Corrientes la dirección facultativa está á cargo de un Consejo Superior de Educación y la administración general confiada á un Director General de Escuelas cuyas atribuciones son determinadas por la ley.

El Consejo Superior se compondrá de 4 ó 6 miembros nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, lo mismo que el Director General quien presidirá al Consejo Superior y durará 3 años en sus funciones. El Consejo Superior nombrará comisiones escolares á cuyo cargo estará el gobierno inmediato y la administración local de las escuelas y rentas. La ley creará inspectores técnicos encargados de vigilar las escuelas provinciales cuyos directores y profesores son inamovibles sobre la base de la idoneidad y buena conducta. Se establecerán contribuciones y rentas propias de la educación común que le aseguren en todo tiempo recursos suficientes para dotar á las escuelas de cómodos edificios, del material de enseñanza requerido y de maestros competentes para el mejoramiento progresivo del sistema escolar. Habrá un fondo permanente de escuelas depositado á premio en el Banco de la Provincia siendo inviolable y no pudiéndose disponer de él más que para subvenir á la construcción de edificios escolares. La administración del fondo permanente y de los bienes y rentas de escue-

las corresponde al Consejo Superior de Educación debiendo proceder en su aplicación con arreglo á la ley.

En Entre Ríos la enseñanza pública será costeadá con rentas propias cuyo total no podrá ser inferior al 20 % de las rentas generales de la Provincia. Estas rentas á medida que se recauden serán depositadas en el Banco que designe el Consejo Administrativo de acuerdo con el Poder Ejecutivo y á la orden del primero. Las leyes de impuestos y presupuestos escolares serán permanentes mientras no se hayan promulgado otras que las substituyan y modifiquen y solo destinadas á pagar sueldos y demás gastos de la administración escolar y de las escuelas públicas que se comprendan en el presupuesto del ramo. Lo mismo que Corrientes tendrá un fondo permanente que se formará por el 50 % de la venta, arrendamiento y de cualquier otra clase de frutos de las tierras públicas. Sobre estas bases constitucionales Entre Ríos tiene su ley de educación que en una serie de artículos reglamenta la forma en que se cumplirán todas estas disposiciones. La ley establece que los consejos de distrito formarán un censo anual que se remitirá al Consejo; fija las atribuciones de éste y del director, secretario, tesorero, contador é inspectores, consejos escolares de distrito, personal docente de escuelas comunes y establece como se organizará el fondo permanente, percepción de la renta, contribución de escuelas y subvenciones. El Consejo es el encargado de dictar reglamentos para el gobierno de las escuelas comunes inspeccionadas por sí ó por comisionados, debiendo pasar á la Legislatura informes sobre el estado de la educación, recibir y disponer de las donaciones que se hicieran para mejorar la instrucción, aprodar ó modificar el presupuesto de los Consejos Escolares pasándolos al Poder Ejecutivo, expedir títulos, fijar el mínimum de enseñanza, administrar los bienes escolares y autorizar la construcción de edificios.

El director autorizará con su firma, las resoluciones del Consejo, las órdenes de pago, cobro y distribución de las subvenciones nacional y provincial; vigilará el estado de la instrucción y los programas adoptados; determinará los registros de estadística y observará á los consejos escolares, respecto del cumplimiento de sus deberes y atribuciones.

Otro tanto hace la provincia de Corrientes fijando al Consejo Superior de Educación más ó menos los mismos deberes y atribuciones que Entre Ríos fija al Consejo Administrativo, y al Director General los que aquella da al Director teniendo además que vigilar la inspección y presidir las sesiones del Consejo. La inspección se hace por dos inspectores que ejercerán las funciones en toda la provincia pudiendo promover la construcción de edificios escolares, vigilar la inversión de los fondos é informar sobre el estado de la instrucción.

*Tucumán y Santiago del Estero*—La constitución encarga á las Legislaturas la reglamentación y organización del sistema de educación primaria de acuerdo con las siguientes bases: Debe ser gratuita y obligatoria en las condiciones y bajo las penas que la ley

establece. La dirección facultativa y administración de las escuelas serán confiadas á un Consejo General de Educación con las atribuciones que determine la ley. La administración y el gobierno inmediato de las escuelas están á cargo en cada municipio de sus respectivas municipalidades en Tucumán y de Consejos Escolares de distrito en Santiago debiendo éstos ser nombrados por el Consejo General que también nombrará los maestros. Se establecerán contribuciones y rentas propias de la educación común que aseguren en todo tiempo recursos suficientes para su sostén, difusión y mejoramiento. En Santiago el artículo 124 estatuye que los fondos que la provincia cree, reciba ó perciba por el uso ó venta de tierras ú otros bienes, donaciones, etc., serán conservados inviolables y solo aplicados á los objetos expresados en las leyes, actos ó concesiones que los hubiesen instituido. El fondo escolar se formará además por los subsidios nacionales, asignaciones del presupuesto, impuestos provinciales y municipales, producido de las multas sin destino especial que serán entregados al Consejo General el cual no los invertirá en otros objetos y sobre los que no podrá hacerse ejecución ni embargo. El Consejo General con asiento en la capital de la provincia, se compondrá de un Presidente ó Director General y 4 vocales nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura y cuyos requisitos y remuneración serán determinados por la ley.

Veamos ahora sucintamente cómo la ley ha reglado estas disposiciones constitucionales. En Tucumán el primer artículo comprende ocho disposiciones tendientes á hacer efectiva la enseñanza gratuita y obligatoria. El Consejo General compuesto de un presidente, un secretario y dos inspectores, dicta los planes de enseñanza para las escuelas, inspecciona, expide títulos, cobra y distribuye las subvenciones nacional y provincial, administra los fondos escolares, fomenta la construcción de edificios y formula el presupuesto general pasándolo luego al Poder Ejecutivo. El fondo escolar se formará por el tanto por ciento que las municipalidades destinaren de sus rentas generales, por las donaciones ó legados, herencias fiscales, ventas de tierras públicas, multas, subvenciones, etc., correspondiendo la administración directa de los fondos propios de las escuelas á las comisiones de distrito quienes no podrán dedicarlo á otros fines que no sean en beneficio de la instrucción pública. Lo mismo hace con los principios constitucionales la provincia de Santiago. La ley fija las atribuciones del consejo, que son las mismas que en Tucumán, del director, consejos de distrito, inspectores, secretario, contador, personal docente, bibliotecas, conferencias y forma el fondo escolar de una manera análoga á las demás provincias por lo que no creo necesario insistir.

*Salla y Mendoza*—Las Legislaturas dictarán las leyes necesarias para establecer un sistema de educación común de acuerdo con las siguientes bases: Será gratuita y obligatoria en las condiciones y bajo las penas que la ley establece. Se establecerán contribuciones y rentas propias de la educación común que aseguren en todo



tiempo recursos suficientes para su sostén, difusión y mejoramiento, á lo que agrega la provincia de Mendoza «que regirán mientras la Legislatura no las modifique». Nada más estatuye la constitución salteña, en cambio la mendocina tiene estas otras disposiciones: La dirección y administración serán confiadas á un Consejo General de Educación y á un Director General de Escuelas cuyas atribuciones las fijará la ley. El director y los miembros del Consejo serán nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado por dos años pudiendo durante ese término ser removidos por los poderes que los nombran por mayoría de dos tercios de los miembros presentes en sesión. La renta que no podrá ser destinada á otro objeto que al de su creación será percibida y administrada por el Consejo, de conformidad al presupuesto aprobado por la Legislatura, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes nacionales. Rendirá anualmente la inversión de sus rentas sin menoscabo del deber que tiene según la ley de rendirlas ante el Consejo Nacional de Educación. Es obligatoria la enseñanza del Idioma Nacional y de esta Constitución en todo establecimiento de educación ya sea de carácter fiscal ó particular. El presupuesto se remitirá anualmente al Poder Ejecutivo y por éste, con las observaciones que crea convenientes al Legislativo para su aprobación ó reforma. Reglamentan ambas en una serie de artículos la gratuidad y obligatoriedad, atribuciones y deberes del Consejo General, y director, inspectores, consejos escolares, municipalidades, maestros, rentas y subvenciones. La ley de educación de Salta crea para la dirección facultativa y administración general de las escuelas un Consejo General y un Director ó Inspector General. El Consejo compuesto del director y seis personas más debe fijar el minimum de enseñanza, dictar reglamentos y programas, formular presupuestos anuales, otorgar títulos, administrar el fondo y rentas escolares, proponer la mejor forma de realizar la inspección, adquirir terrenos y edificios para las escuelas, etc. Incumbe al Director autorizar las órdenes de pago, someter á la aprobación del Consejo General los programas, reglamento interno y de las escuelas, pedir á los subinspectores y consejos escolares los informes que crea convenientes, promover al Consejo la adopción de sistemas, métodos y textos de enseñanza, pasar al Consejo General y de aquí al Poder Ejecutivo un informe del estado de la instrucción primaria en la provincia y vigilar la inversión de los fondos. Los inspectores y consejos escolares darán en todo momento al director y Consejo General los datos que soliciten.

En Mendoza sucede otro tanto con la ley que ha reglado las disposiciones de la constitución. Fija con pequeñas variantes los deberes del Consejo ó Superintendencia y da al Director ó Superintendente las mismas atribuciones que Salta á los suyos, por lo que he creído conveniente no extenderme en estas consideraciones.

*Catamarca y San Juan.* — Son disposiciones constitucionales las siguientes: Las Legislaturas dictarán un sistema de educación común de acuerdo con estas bases: Será gratuita y obligatoria. Se

crearán contribuciones y rentas propias de la educación que aseguren su sostén y mejoramiento sin poder ser distraídos de su objeto. Catamarca confía la dirección facultativa y administración de las escuelas comunes á un Consejo de Educación compuesto de cinco miembros, nombrados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Cámara de Diputados y cuyas atribuciones son establecidas por la ley. San Juan, crea, además un Director General de Escuelas. La ley de educación catamarqueña llama al Consejo, Comisión Central quien debe dictar los reglamentos y planes de enseñanza, fijar los textos, aprobar ó modificar los presupuestos de las Comisiones de distritos, presentar al Poder Ejecutivo anualmente un informe de la instrucción, vigilar y mandar visitar las escuelas, cobrar subvenciones y administrar los fondos que se formarán con los recursos que la ley fije.

En San Juan, el Consejo General tiene á su cargo, concurrentemente con el Director, la administración y dirección de los establecimientos de educación común. Fijan el minimum de enseñanza, dictan los reglamentos de las escuelas, las visitan; expiden títulos, administran las rentas, etc. El director será ayudado por un secretario y un número de inspectores suficiente debiendo proponer al Consejo las mejoras que considere convenientes respecto á reglamentos, textos, programas, métodos y útiles de enseñanza, así como rendir cuenta de los gastos de las escuelas (textos, útiles) al Consejo presentándole el presupuesto de gastos de la instrucción pública. Cada Juzgado de Paz de la provincia ó distrito escolar tendrá un consejo á quien la ley encarga la inspección de escuelas locales para garantizar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias, fomentar el desarrollo de la educación en el distrito, fundando escuelas, remitir á la Dirección y al Consejo los datos que le solicitaran y formular el presupuesto de gastos.

*San Luis y La Rioja.* — Es en ellas, como en todas las demás provincias, atribución de la Legislatura compulsar el fomento de la administración de justicia, instrucción ó mejoras económicas, usando del poder que le confiere la Constitución Nacional. El artículo 82 de la primera, fija entre las atribuciones de las municipalidades el crear y vigilar los establecimientos de enseñanza primaria y el 108 de la segunda establece que las escuelas primarias serán del resorte exclusivo de las municipalidades. Las Legislaturas establecen en su ley de educación la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza. En San Luis la dirección y administración facultativa de las escuelas estará á cargo de una Comisión Provincial de Educación y de los inspectores. La Comisión se compone de un presidente y dos vocales inspectores nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura. La Comisión, que tendrá además un secretario, propondrá al Poder Ejecutivo los inspectores necesarios, dictará su reglamento interno, el de las escuelas, las visitará, nombrará los empleados, hará construir ó adquirir edificios, formulará el presupuesto general de gastos, cobrará las subvenciones y administrará las rentas. Dentro de la Comisión los deberes y atri-

buciones del presidente son los mismos que los del Director General en otras provincias.

La provincia de La Rioja establece que la Superintendencia ó Inspección General de Escuelas estará ejercida por un Inspector General, Visitador, Secretario y demás empleados inferiores siendo la encargada de todas las funciones técnicas y económicas y que será secundada por los Consejos Escolares con las mismas atribuciones que las de las otras provincias.

*Jujuy.* — La Legislatura dictará las leyes necesarias para establecer un sistema de educación común de acuerdo con las siguientes bases:

La educación común será gratuita y obligatoria en las condiciones y bajo las penas que la ley establece. La escuela primaria tiene por único objeto dirigir y favorecer gradual y simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico del niño. En cada distrito habrá una escuela pública que funcionará por lo menos seis meses en el año. La administración general, la dirección facultativa y la inspección de las escuelas comunes estarán á cargo de un Consejo General de Educación, compuesto de un presidente y vocales nombrados por el Poder Ejecutivo y con acuerdo del senado el primero. Duran en sus funciones tres años pudiendo ser reelectos. Estos, como los maestros, tienen derecho á la jubilación, siendo inamovibles mientras dure su buena conducta. Se establecen como rentas de la educación común el producido íntegro de lo siguiente: papel sellado y estampillas, multas judiciales y escolares, derechos de matrícula, rentas de fondos públicos, el 10 % del producido de la venta de tierras públicas y las demás leyes especiales que se creásen con este objeto no pudiendo, en ningún caso, estos fondos ser invertidos en otros fines. El Consejo General recaudará directamente y administrará las rentas destinadas á educación común debiendo rendir cuenta mensualmente al Poder Ejecutivo. De acuerdo con estas disposiciones la ley de educación de la provincia establece la forma de hacer obligatoria la enseñanza, formación de la renta, atribuciones de la Comisión de Educación, inspectores, consejos de distrito, etc. La Comisión de Educación se compone de un presidente, un secretario y vocales nombrados por el Poder Ejecutivo con las siguientes atribuciones: Formular los programas y reglamentos de las escuelas, otorgar títulos, crear nuevas escuelas, administrar las rentas, elevar anualmente al Poder Ejecutivo, un informe sobre el estado de la instrucción é inversión de fondos, dirigir la inspección y resolver todo asunto que le sea sometido y que corresponda al ramo de instrucción primaria, debiendo los consejos de distrito y todas las autoridades de la provincia cooperar en su esfera al desempeño de las funciones de la Comisión. Las atribuciones y deberes del Presidente de la Comisión, inspectores y consejos escolares, son los mismos que los del Director General, inspectores y consejos en las otras provincias, con algunas pequeñas variantes.

*Provincia de Buenos Aires.* — Artículo 212. La Legislatura dictará las leyes necesarias para establecer y organizar un sistema de educación común y organizará así mismo la instrucción secundaria y superior y sostendrá las universidades, colegios é institutos destinados á darla.

Art. 213. Las leyes que organicen y reglamenten la educación deberán sujetarse á las reglas siguientes: 1<sup>a</sup> La educación común es gratuita y obligatoria, en las condiciones y bajo las penas que la ley establezca. 2<sup>a</sup> La dirección facultativa y la administración general de las escuelas comunes serán confiadas á un Consejo General de Educación y á un Director General de escuelas, cuyas respectivas atribuciones serán determinadas por la ley. 3<sup>a</sup> El Director General de escuelas será nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del senado y durará en sus funciones cuatro años, pudiendo ser reelecto. 4<sup>a</sup> El Consejo General de Educación se compondrá por lo menos de ocho personas más nombradas por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados. Se renovará anualmente por partes y los miembros cesantes podrán ser reelectos. 5<sup>a</sup> La administración local y el gobierno inmediato de las escuelas en cuanto no afecte la parte técnica, estarán á cargo de consejos efectivos de vecinos de cada municipio de la Provincia. Las condiciones que deben reunir los electores serán las mismas que para elegir municipales, y las de elegibilidad y formación de los consejos las mismas de las municipalidades. 6<sup>a</sup> Se establecerán contribuciones y rentas propias de la educación común que le aseguren en todo tiempo recursos suficientes para su sostén, difusión y mejoramiento, que regirán mientras la Legislatura no las modifique. La contribución escolar de cada distrito será destinada á sufragar los gastos de la educación común en el mismo preferentemente y su inversión corresponderá á los consejos escolares. 7<sup>a</sup> Habrá además un fondo permanente de escuelas, depositado á premio en el Banco de la Provincia ó en fondos públicos de la misma, el cual será inviolable, sin que pueda disponerse más que de su renta para subvenir equitativa y concurrentemente con los vecindarios, á la adquisición de terrenos y construcción de edificios de escuelas. La administración del fondo permanente corresponderá al Consejo General de Educación, debiendo proceder en su aplicación con arreglo á la ley. 8<sup>a</sup> Cuando la Contribución escolar de un distrito no sea bastante para sufragar los gastos de educación del mismo, el tesoro público llenará el déficit que resulte.

Analícemos ahora, aunque en una forma sucinta, cada una de las disposiciones constitucionales con cuyo acuerdo deberá proceder el poder encargado de reglamentarla.

1<sup>o</sup> La educación común gratuita y obligatoria, significa que el constitucionalista ha tenido un concepto claro y profundo de lo que importa el problema educacional en la marcha del Estado. Se hace la educación obligatoria para sacar á las masas populares de la ignorancia, es, puede decirse, una coerción del Estado sobre los particulares contra la desidia y el abandono de éstos en lo que respecta á la educación de sus hijos. Para obligar ha necesitado ofrecer una garantía, la gratuidad. Sin embargo, no son la gratuidad y la obli-

gatoriedad dos condiciones que han marchado siempre juntas. Es aquí el caso de recordar al gobierno de Francia, en donde la ley del 81 establece la enseñanza gratuita y recién al año siguiente la enseñanza obligatoria. Ahora bien, esta separación que á primera vista parece existir sólo en el tiempo, existe también en el concepto; los franceses referían la gratuidad á la enseñanza oficial y la obligatoriedad á la primaria, ya se trate de escuelas públicas, privadas ó á domicilio.

Hay legislaciones en que la instrucción primaria es obligatoria aunque únicamente gratuita para las escuelas públicas, y en que la obligación de asistir á las escuelas oficiales es para aquellos niños que no recibieran y acreditaran una instrucción equivalente en escuelas privadas ó en sus respectivos domicilios.

Entre nosotros no se ha establecido la diferencia entre educación común en general y educación común oficial, aunque las expresiones constitucionales se refieren á la educación oficial solamente. Nuestras escuelas públicas dan gratuitamente la enseñanza común primaria y será obligatoria la instrucción determinada en los programas oficiales, siempre que no se la reciba fuera de la escuela pública. Este es el espíritu y la interpretación que podemos dar á este principio constitucional. Si los padres, tutores ó encargados de niños se desligaran de esa tarea suya, si no dieran en ninguna forma cumplimiento á estas disposiciones, según el mismo inciso, sufrirán las penas que la ley establece. Esta gratuidad de la enseñanza primaria no es absoluta; es decir, la ley del 75 la establece, pero en un sentido restrictivo, desde que la matriculación importa un desembolso á los padres. Este impuesto, examinando el espíritu de la regla primera, es inconstitucional, porque á los pudientes la instrucción sale muy barata, si se quiere, pero no gratis. Tal no ocurre con los pobres de solemnidad, á quienes los consejos escolares pasan los útiles necesarios para el estudio y no cobran el derecho de matrícula.

2º El gobierno de la enseñanza común primaria es facultativo y administrativo. El primero lo constituye la Dirección General de Escuelas y el segundo el Consejo General de Educación y los consejos escolares. Es incumbencia del primero resolver los asuntos de carácter científico relacionados con la enseñanza, y del segundo los de carácter económico. La Dirección General de Escuelas está formada por un Director General que ejerce su gobierno técnico en la provincia dividida en secciones escolares y éstas en tantos distritos como municipios, auxiliado en el desempeño de sus funciones, por una secretaría, una oficina de inspección, de arquitectura, estadística escolar é higiene.

La tercera fué suprimida el año 95 por considerarse innecesaria dado que los inspectores de los distritos alcanzarían para satisfacer sus necesidades.

Además, este gobierno técnico no era exclusivo de la Dirección desde que era también atribución de los consejos escolares, con el objeto de establecer una vigilancia más constante; todo lo cual se interpreta por la ley de educación del 75, de acuerdo con la consti-

tución del 73, si bien la del 89 reformó la ley en el sentido de quitar á los consejos este gobierno técnico y adjudicarlo exclusivamente á la Dirección. Son atribuciones del secretario ayudar al director á redactar resoluciones, formar expedientes, informarlo y notificar las disposiciones adoptadas. El cuerpo de inspectores, además de sus tareas de oficina, visitará los distritos que el director indique, para lo cual divide la provincia escolar en secciones, encomendando una ó algunas de ellas á cada inspector por el tiempo que cree conveniente y que no ha sido constante, 3, 2 y 1 año. Estos inspectores didascólogos sólo visitan las escuelas primarias de la provincia, públicas y privadas, por lo menos una vez cada año, disposición de la ley del 75, debiendo informar al director de cuanto observen y hagan en el desempeño de sus funciones. El gobierno técnico de las escuelas, centralizado por la constitución del 89, es legislativo y ejecutivo á la vez. Como legislativo sólo necesita una autoridad central (Director General) y como ejecutivo, oficinas encargadas de cumplir sus disposiciones, así, además de la oficina de inspección, nos encontramos con el cuerpo médico para cumplir con las disposiciones que se refieren á higiene escolar, otro punto que es de consideración del Director, aparte de su gobierno técnico y administrativo. La oficina de estadística tendrá á su cargo suministrar á la Dirección todos los datos é informes necesarios acerca de las escuelas. Ahora bien, á objeto de poder cumplir de la mejor manera esta cantidad de tareas que son incumbencia de la Dirección referentes á textos, programas, horarios, material de enseñanza, útiles, concursos, etc., el director divide convenientemente el trabajo entre las oficinas á su cargo, para lo cual cada una de ellas se compone de un jefe y demás empleados necesarios. El Director General es miembro nato con voz y voto del Consejo General de Educación, que, según el inciso 4º del artículo 213, se compondrá de ocho personas más, nombradas por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados, lo cual, estatuyó en la constitución del 73 y la ley del 75 (artículo 17), establece que el Consejo General de Educación se compondrá de un presidente y ocho personas más. Este asunto, que dió margen á muchos debates en la convención del 82 y más tarde del 89, no ha sufrido modificación de importancia, si bien la regla 3ª de la del 89 no especifica que el director es miembro nato del Consejo General, por lo que la 4ª aparece obscura en cuanto al uso de la palabra más, sin saberse á qué hace referencia. Los miembros del Consejo General ó consejeros se renuevan por cuartas partes cada año, siendo su ejercicio incompatible con otras funciones que le impidan obrar con entera libertad y asistir á las sesiones. Según la constitución del 73, la ley del 75, en cuyo punto no difiere la del 89, el Consejo General se compondrá de un presidente (Director General de Escuelas) con facultad de nombrar un vice-presidente. Ahora bien, la regla 2ª del artículo 213 crea un gobierno único y otro administrativo, debiendo la ley determinar sus respectivas atribuciones; de consiguiente, parece que la ley de educación del 75 no ha procedido constitucionalmente cuando asigna al director la función de presidir el Consejo General; á parte

de eso, mucha y muy delicada es la tarea del director para que pueda presidir de la mejor manera las sesiones del Consejo General, inconvenientes que desaparecerían si el Consejo tuviese su presidente. El Consejo General redactará su reglamento de organización y disciplina, para asegurar la rapidez en el despacho de asuntos urgentes como los que se refieren á la remisión de recursos á los consejos escolares y pago del personal.

Le corresponde reglamentar la expedición de títulos de maestros, las condiciones higiénicas, adquisiciones, construcciones y arrendamientos para el uso de sus oficinas, la liquidación y pago de los gastos de su despacho, oficinas y establecimientos de enseñanza de la provincia escolar, el conservar los fondos particulares de los distritos que estén en su poder, remitirlos, administrar el fondo de préstamos, las rentas de edificación y las que pertenezcan á los distritos, desde que constitucionalmente le corresponde la administración general, así como la adquisición y remisión de muebles y útiles de enseñanza, todo esto sin perjuicio de afectar la libertad de acción de los consejos escolares.

5ª El gobierno económico de los distritos escolares estará á cargo de consejeros cuyo número no prescribe la constitución, pero que la ley del 75 fija en 5, estableciendo los requisitos de donde los extrajo la constitución del 89. El cargo es incompatible con el de juez de paz, municipal, maestro ú otro empleo público. La ley de educación fija la duración del cargo de consejero escolar en dos años, si bien la constitución no lo hace, declarándolo carga pública, es decir, que todo ciudadano está en la obligación de prestarla siempre que reúna las condiciones exigidas.

A principio de año, una vez instalado el Consejo, se designará el presidente, secretario, tesorero é inspectores. El primero preside las sesiones, firma las comunicaciones, vigila el cumplimiento de los reglamentos, visita las escuelas y promueve en el orden económico las resoluciones que crea convenientes. El secretario es el encargado de notificar las resoluciones del Consejo y expedir los certificados necesarios; el tesorero, que recibe las rentas del distrito escolar, pagará las deudas y llevará los libros de contaduría y el inspector visitará las escuelas, bibliotecas, museos, etc., para conocer el estado de conservación ó comodidad é introducir las mejoras que crea convenientes.

Con el objeto de cumplir la primera regla de la constitución los consejos escolares, por la ley del 75, han sido encomendados de formar un censo escolar para saber cuantos son los niños que cumplen ó no con las disposiciones reglamentarias.

6ª y 7ª. Los gastos que demande el sostén, difusión y mejoramiento de la instrucción pueden ser ordinarios y extraordinarios. Los primeros son los permanentes, indispensables para la marcha normal de la administración, los segundos, los no permanentes y con objetos determinados. Estos gastos pueden ser de la provincia, del distrito escolar y de escuelas determinadas, todo lo que está de acuerdo con la constitución. Son generales los que se aprovechan en toda la provincia como los del gobierno general, con sus sueldos,

oficinas, impresos; son gastos de distrito los que sirvan al sostenimiento de oficinas, muebles de las autoridades locales, conservación de las escuelas públicas primarias; y privativos de las escuelas los que en ellas se hagan con recursos propios por donativos de vecinos como varias veces ha ocurrido. Es deber del Consejo General de Educación administrar el fondo permanente de las escuelas comunes, recibir y poner á nombre de la provincia toda cesión ó legado de bienes muebles ó inmuebles hechos con el objeto de promover la educación común, depositando en el Banco de la Provincia el producto de las ventas que haga previo aviso al Poder Ejecutivo. Este depósito es inviolable, debiendo sólo utilizarse para subvenir á los gastos extraordinarios que demande la educación común. El Consejo General debe solicitar, á petición de los consejos de distrito la expropiación de fincas y terrenos y autorizar á aquellos la construcción de edificios con planos aprobados por el Consejo General de acuerdo con los fondos que los consejos dispongan. Este fondo permanente de las escuelas, se forma por el 50 % de las rentas constituidas, además por los legados y donaciones, multas que las autoridades escolares impongan, los bienes que por falta de herederos corresponden al fisco, parte de la herencia entre extraños que exceda de 1000 pesos fuertes, donaciones del Congreso Nacional y producto de la venta de las donaciones de tierras hechas por la provincia. El Consejo General con estos fondos puede adelantar á los consejos de distrito el valor de la 3ª parte del costo de la obra siempre que se justifique un depósito equivalente en el Banco de la Provincia pudiendo subvencionarlos con la renta permanente, para lo cual solicita á la Legislatura la suma necesaria tomada de las rentas generales. Agregada la subvención al depósito así formado, queda á disposición del Consejo Escolar. El fondo permanente creado por la regla 13 del artículo 213 es común de los distritos, sin que en él tenga parte la provincia escolar, quien debe costear los gastos públicos generales mientras que la renta común de los distritos, se destinará exclusivamente á la adquisición de terrenos y construcción de edificios en los mismos, constituyendo el presupuesto escolar un capítulo del presupuesto general de la provincia. Ahora bien, este fondo permanente unido á los intereses producidos, al producto de impuestos de educación establecidos por ley y á las subvenciones nacional y provincial, municipal y de particulares, forman el tesoro con que se atiende á los gastos que exija la educación común.

Por último, en la regla 8ª queda establecido que cuando la contribución escolar de un distrito no alcanza á cubrir los gastos que demanda la educación, el tesoro público llenará el déficit, además de lo que ya vimos, es decir, de que cada municipalidad debía contribuir con parte de su renta, del 10 al 20 %, al sostenimiento de la instrucción. La constitución establece esta disposición con objeto de ofrecer en todo tiempo una garantía segura á sus ciudadanos. Ahora bien, la ley de educación reglamentando las disposiciones constitucionales de la provincia, es quien en una serie de reglas ha establecido la forma en que deberán llevarse á cabo garantiendo su ejecución, disposiciones que han sido modificadas varias veces y que



como hemos tenido ocasión de ver en ciertos puntos, no han armonizado siempre con aquellos principios.

Dijimos ya, que el gobierno técnico de las escuelas está constituido por la Dirección General, de modo que una de las atribuciones del Director, es el disponer lo conveniente acerca de los reglamentos, programas, registros, horarios, textos, exámenes y certificados de las escuelas. Todas estas disposiciones de orden técnico son medios directivos de la enseñanza y es tarea que incumbe al director desde que es el jefe técnico superior de toda la enseñanza con autoridad legislativa, ejecutiva y atribuciones orgánicas y reglamentarias, instituido todo por la constitución. Sin embargo, algunas veces la ley de educación del 75 parece que ha querido hacer copartícipe de la tarea del Director General, al Consejo General de Educación con lo cual no solo se afecta á la disposición constitucional sino que neutralizándose la acción de ambos, puede engendrarse la anarquía.

En síntesis, hemos visto que la constitución provincial confiere á la Legislatura el establecimiento y organización de la educación común, de acuerdo con algunas disposiciones que garanten la seguridad y existencia en todo tiempo, de la instrucción primaria. En armonía con estos principios constitucionales la provincia dictó su ley de educación reglamentando cada uno de los puntos establecidos, para organizarla y darle cumplimiento. El gobierno provincial deposita pues, en manos de la Legislatura sus intereses educacionales como la más firme garantía que pueda ofrecer á su pueblo.

Crea dos cuerpos, uno con atribuciones técnicas y otro económicas y por la ley de educación establece cuales son sus respectivas atribuciones extensivas á toda la provincia, dentro de ella á los consejos de distrito y dentro de éstos á las escuelas públicas primarias.

En consecuencia, las autoridades que obran más de cerca y más directamente sobre las escuelas, son los consejos escolares de distrito, cuyos reglamentos son atribución del Consejo General y mediante los cuales se hace saber á los directores de escuela y personal docente, las resoluciones y disposiciones tanto de orden técnico como económico. Esto significa que el estado interviene mediante agentes, á veces directos, á veces indirectos, en la marcha de la educación desde que los establecimientos educacionales funcionan de acuerdo con planes, programas y métodos determinados.

En realidad, vimos que tratándose de las escuelas de la Capital, de los territorios y colonias federales el Consejo Nacional de Educación era quien fijaba sus planes, reglamentos, programas, textos y material de enseñanza y tratándose de las provincias, el Consejo General, Superintendencia ó Comisión Central quien realizaría la misma tarea para sus escuelas de enseñanza común primaria. Los inspectores ya nacionales ó provinciales encargados de informar sobre el estado de la instrucción y cumplimiento de las disposiciones reglamentarias, ejercen también una acción muy directa sobre los docentes á quienes obligan á cumplir los programas oficiales ó por lo menos, proceder de acuerdo con ellos. Los profesores dan de consiguiente, su enseñanza en conformidad con una norma es-

tablecida y á la que es necesario ajustarse. El gobierno rige pues, indirectamente la enseñanza común primaria y se informa mediante las autoridades por ella creadas, del estado y adelantos en esa rama del progreso humano. Es entonces el que vigila, sostiene é inspecciona la instrucción por medio de sus autoridades.

Las bases de nuestra legislación escolar, hállanse consignadas en la Carta fundamental; por eso he creído conveniente, para saber hasta qué punto interviene el Estado en los asuntos de educación pública primaria, examinar las disposiciones constitucionales y las leyes de educación establecidas desde que es ahí por las medidas y principios adoptados, donde está reglamentada nuestra enseñanza y de consiguiente marcados los límites de la intervención de los poderes creatrices.

ISABEL J. CHAMANS.