

Libertad de Enseñanza

El problema argentino se halla resuelto por el artículo 14 de la Constitución Nacional, que define la libertad de enseñanza, como el derecho de *enseñar y aprender*.

Pero no basta leer el texto, ni conocer el significado de las palabras; la cuestión sugiere interpretaciones diversas dependientes de épocas, sistemas y regiones que es menester explicar; y con tal fin, estudiaremos esta materia del triple punto de vista de la Constitución, la Ley, los decretos reglamentarios, y la Historia, comprendiendo tres faces que designaremos con los nombres de *constitucional, legal y administrativa*.

FAZ CONSTITUCIONAL

La enseñanza libre es la más alta manifestación de cultura que puede presentar una nación. No basta asegurar su existencia dentro del país; es menester contribuir á que ella se expanda por todas partes, como medio de combatir el imperialismo en cualesquiera clase de órdenes, y de promover el desenvolvimiento de la responsabilidad individual y social.

Esta enseñanza tiene su significación y fundamento propios; pero, se presta con suma frecuencia á confusiones que es indispensable evitar.

El derecho real de dominio acuerda al propietario el derecho de usar y abusar (jus utendi et abutendi) de su propiedad, dentro de las condiciones fijadas por la ley, por tratarse de una cosa mueble ó inmueble que está en el comercio. El derecho de enseñar y aprender no acuerda, ni reconoce el abuso. El objeto del derecho es el niño, que escapa á toda especulación.

Thiers decía que no debía hablarse de libertad de enseñanza como se habla de libertad de comercio. «Todos los ciudadanos « tienen en el Estado el derecho de aplicarse á todas las industrias, pero no todos pueden pretender con igual título la libertad de educar y enseñar la juventud. Hay que distinguir lo que « es industria de lo que es función pública, y tal es toda profesión liberal, y más que ninguna otra la de educar los jóvenes».

Sería abuso rechazar toda instrucción en nombre de la libertad de enseñanza.

No hay derecho de ignorancia. « Hay un derecho y un deber, dice Buisson, que está encima de todas las libertades; es el derecho y el deber de la instrucción que se impone en nombre de una necesidad social.

Sería igualmente « abuso », colocarse el estado en una situación de indiferencia, lo que no es concebible.

En consecuencia, la verdadera libertad de enseñanza reposa sobre una necesidad social que obliga por igual á las familias y al Estado. « Los derechos de ambas autoridades son diversos, pero igualmente sagrados. El padre tiene el derecho de educar sus hijos conforme á su solicitud paterna, sea que ame la educación severa é inflexible de los grandes institutos públicos, sea que prefiera la educación más indulgente, más dulce de los institutos privados. El Estado tiene el derecho de hacerlo educar conforme á la Constitución del país. Por tanto, la libertad de enseñanza consiste en dar á todos los padres los medios de satisfacer sus diversas inclinaciones, esto es, en permitir la coexistencia de sistemas diferentes de educación, entre los cuales pueda la solicitud paterna elegir según sus gustos, aunque todos animados del espíritu común de la constitución del país, todos conformes al genio de la nación » (Thiers).

La libertad de enseñanza consiste, pues, en un derecho igual para todos, principalmente para el padre y el Estado, y supone la exclusión de todo monopolio ó privilegio, ya sea en favor del Estado, de las corporaciones ó de los particulares.

La Instrucción comprende tanto la impartida por el Estado, como por los particulares. El padre puede escoger entre ambas; y, es precisamente en el ejercicio de este derecho que consiste la libertad de enseñanza.

El derecho de enseñar no es, empero, un derecho insusceptible de condiciones, ilimitado, absoluto; por el contrario, está sometido como los demás derechos, declaraciones y garantías de la Constitución á las reglamentaciones que fija la ley.

No podría admitirse que la educación de los niños estuviese exclusivamente confiada al cuidado paterno, ni que se encargase de ella quien sólo tuviese el propósito de explotar la buena fé de las familias. « Cada uno es libre de enseñar, espresa Buisson, pero, á condición de cumplir las obligaciones, ofrecer las garantías, las pruebas de capacidad y de moralidad que la sociedad considere como el mínimo de las precauciones á exigirse, bajo pena de entregar la infancia ó la juventud á los impostores ».

El derecho de docencia puede ser ejercitado con una amplitud extraordinaria. Es un derecho que corresponde en primer término á los padres, por razón de naturaleza, al Estado en igual término, por imposición social, y á los demás hombres y corporaciones, por delegación de facultades ó simples ejercicios de la enseñanza; pero á nadie le es permitido substraerse á la obligación de acreditar la capacidad profesional requerida por las leyes, ni alzarse contra cualquiera otra medida de orden público.

Toda enseñanza que tienda á afectar los intereses y libertades

comunes, la Nación, la ley, las autoridades, debe ser prohibida como contraria á la libertad de docencia y al país mismo.

Toda enseñanza que importe provocar alzamiento del pueblo contra las autoridades constituidas, ó protestas armadas contra naciones extranjeras, ó actos punidos por las leyes, será también condenada como abusiva del derecho de enseñar y violatoria de la Constitución Nacional.

De aquí se desprende la necesidad de la intervención del Estado, por lo menos, á efecto de determinar las condiciones del ejercicio de la libertad de enseñanza.

Estas condiciones, fijadas por la ley, no importarán restringir la extensión del principio de la libertad, sino simplemente «medios de defensa contra los abusos posibles».

De este punto de vista, la reglamentación del derecho de enseñar no tendrá mayor alcance que el que la doctrina y el consenso público atribuyen á las disposiciones restrictivas del dominio ó á los reglamentos de policía y salubridad.

Con todo, se ha discutido el derecho del Estado para intervenir en la enseñanza. En Francia, por ejemplo, se le ha negado en nombre de la libertad el derecho de inmiscuirse en lo relativo á la religión, la filosofía, la moral, imposición de impuestos para la creación y sostenimiento de escuelas, expedición de diplomas ó grados, declaración de la obligatoriedad, laicidad y gratuidad de la instrucción, etc., etc.

Una escuela de juristas, al decir de Namias, considerando el Estado como un ente creado únicamente para la seguridad de los individuos y la tutela del derecho, le atribuye funciones de conservación y defensa, y en homenaje al libre desarrollo de las facultades, le niegan el derecho de ingerirse en lo que respecta al bienestar y prosperidad del pueblo, especialmente en la instrucción pública. La instrucción es para ella como la industria y el comercio y al par de estas manifestaciones de la actividad humana debe ser dejada á la iniciativa individual y abandonada á la libre concurrencia. Esta escuela ha hecho ya su tiempo, pero no faltan aún hoy voces autorizadas en sostén del derecho individual contra la invasora ingerencia del Estado, y basta á este objeto recordar la de Herbert Spencer, quien le niega competencia para dirigir la educación de los ciudadanos y facultad para fijar tasas sobre las ganancias de algunos destinadas á costear la educación de los demás (1).

Para Palma, si es verdad que la conciencia, el sentimiento y la razón del pueblo se manifiestan en sus leyes y en su vida práctica, será menester concluir que un Estado que se abstenga de intervenir en la instrucción pública, puede ser una abstracción filosófica, no una realidad. No hay ninguno, asevera, que no se haya ocupado, mejor aún, que no se haya extendido á este campo de acción. Sea que se dirija la mirada á la raza latina, sea á la

(1) A. Namias, «Trattato di Legislazione scolastica comparata», seconda edizione. H. Spencer, «Facts etc. comments», p. 61, 1902.

teutónica ó la anglo-sajona, se notará siempre que sus agregaciones civiles, sus varios organismos centrales y locales se ocupan de la instrucción. Los grados y modos de esta acción varían, pero el concepto del derecho y del deber que le da movimiento es siempre el mismo (1).

Se niega también al Estado el derecho de docencia, y se le pide «que se haga inútil», esto es, que generalice los medios de instrucción para que todos, corporaciones y particulares, puedan servirse de ellos.

Los ardientes partidarios de este sistema de educación popular son, ó bien, los que confían en el celo patriótico de los particulares, ó bien, los que aspiran al triunfo definitivo de sus antiguos monopolios.

Felizmente, sabemos lo que puede esperarse de la acción pública en los países de Europa y América, como así mismo, lo que la instrucción debe al gobierno central en los estados democráticos y en aquellos en que el soberano se sustituye á la nación misma. Mientras en unos se da margen al monopolio de la enseñanza, en otros se libra á los particulares y asociaciones la creación y sostenimiento de institutos privados, bajo la superintendencia del Estado.

En los Estados Unidos la escuela es asunto de todos, pero, aún allí mismo se deja sentir la intervención de los gobiernos. No hay un solo Estado que excluya la acción del Gobernador, de su Ministro, de sus altos funcionarios y de la legislatura, de la dirección de sus escuelas (2). Este es, por otra parte, el sistema que prevalece en todas las naciones civilizadas del mundo. Las diferencias, según Buisson, consisten en la naturaleza de las garantías exigidas y medios de control constituidos por la ley, con respecto á los diversos grados de enseñanza: primaria, secundaria, superior, profesional ó técnica. «Si el Estado no enseña por sí mismo, la cuestión se limita, á su respecto, á mantener la igualdad entre los ciudadanos que, á su riesgo, bajo el control de las leyes, se encargan de la enseñanza. No se le podría pedir más sino que no crease monopolios, ni excluyese arbitrariamente á nadie. Si el Estado enseña, conjuntamente con individuos y asociaciones libres, es un deber de estricta y fácil equidad asegurar á todo establecimiento libre ó público, á todos los profesores, á todos los estudiantes la igualdad ante la ley. En los exámenes que dan derecho á grados ó acceso á carreras, no debe reservarse ningún privilegio á los establecimientos del Estado ó á sus alumnos. La concurrencia debe ser libre y leal. Gobierno, sociedades, individuos, todos los que enseñan, deben, sin distinción de origen, culto ú opinión, someterse para la verificación de los resultados obtenidos á un mismo criterio, en las condiciones de imparcialidad más completa (3).

(1) Palma, «Legislazione scolastica comparata», 1875.

(2) L. V. Varela, «Plan de reformas», t. 2º, pág. 559.

(3) Buisson, «Dict. de ped. et d'Inst. Primaire».

Cualesquiera que sean los principios en que se fundan los sostenedores de la libertad absoluta, es indudable que el estado no debe desinteresarse de la instrucción pública, y que, por el contrario, debe afirmarse su participación concurrente en la enseñanza, con fines, á la vez, docentes y de vigilancia. «El Estado tiene el deber y la misión de asegurar la instrucción pública á todos los miembros de la gran familia que se llama patria» (1).

La libertad de enseñanza no existe bajo el régimen del monopolio del Estado ó de las corporaciones. La libertad debe ser igual para todos, un derecho coexistente, limitado por la acción individual recíproca, y garantizado por el gobierno central, como regulador social. La necesidad de instrucción requiere como complemento la facultad de hacer práctica su aplicación, de acuerdo con el espíritu de la nación, es decir, otra necesidad: la de garantizar á todos un derecho igual á la cultura pública.

Reconocido el derecho del Estado de intervenir directamente en los asuntos de la enseñanza, réstanos fijar los límites constitucionales de esa intervención.

Desde luego, si los padres se reúnen para educar á sus hijos en sus propios establecimientos, ó los particulares fundan escuelas para enseñar á determinadas personas ó gremios, si las universidades ó colegios se empeñan en enseñar no todas, sino algunas asignaturas, ejercitan un derecho que la Constitución declara por el artículo catorce y que no es admisible desconocer.

¿Podrán todos fijar sus métodos, reglamentos, programas, textos, en los diferentes grados de la enseñanza, con independencia de toda autoridad escolar?

Consistiendo la verdadera libertad de enseñanza en un derecho que tiene por límite el derecho de cada ciudadano, surjen siempre dificultades cuando el particular ó la institución pretenden salir de su esfera de acción propia é invadir el de los demás interesados, sean particulares, escuelas ó universidades, imponiéndoles su sistema de enseñanza, la aceptación de sus alumnos, ó el reconocimiento de sus certificados de competencia.

Sobrevenien también dificultades cuando el Estado monopoliza la enseñanza total ó parte de la enseñanza, cuando monopoliza los grados y títulos, cuando declara no reconocer más títulos que los que expiden sus propias instituciones, y, cuando abusando de su soberanía, cierra el camino de los puestos públicos á las personas que no han recibido la ciencia oficial.

De todos estos modos se afecta la libertad de enseñanza.

Nuestra Constitución acuerda al Congreso la facultad de proveer á la ilustración dictando planes de instrucción general y universitaria; pero, no crea monopolios, ni privilegios, ni limita el ejercicio de las profesiones liberales á los favorecidos con diplomas del Estado, ni fija como condición para el discernimiento de los cargos públicos haber cursado en establecimientos oficiales.

(1) Hippeau, « L'Educ. et l'Instr. ».

La Constitución no prohíbe al Estado instituir colegios y universidades, pero, tampoco lo autoriza para impedir que se funden á expensas de los particulares. Al lado del colegio primario ó superior nacional puede subsistir el colegio libre. De otra manera, no podría concebirse la libertad de enseñar y aprender. «Libertad de enseñanza no existe, decía Estrada, donde al lado de los establecimientos del Estado no existen ó puedan existir, garantizados por la ley, establecimientos libres, con todas las facultades necesarias para conferir grados y títulos de competencia científica. Esta cuestión ha sido resuelta por la Constitución de Buenos Aires, donde se estatuye que las Facultades y Universidades legalmente constituídas expedirán los grados respectivos científicos á todos aquellos individuos que les den pruebas de suficiencia».

A los efectos de la libertad nada importa que el Estado instituya, regule y dirija establecimientos de educación, pero, es de grave trascendencia que les acuerde privilegios especialísimos que, como el relativo á la expedición de grados, atacan por su base el derecho que estamos discutiendo.

«Podrá intervenir en las Universidades del Estado y aun en las Universidades libres para darles carácter legal. Podrá aún más, dictar los planes de instrucción universitaria para todas las Universidades, determinando de este modo las condiciones del discernimiento de títulos y del ejercicio de las profesiones dentro de la Nación. Sólo no podrá ejercer el monopolio docente, ni el del otorgamiento de grados, porque esto daña el principio de la libertad de enseñanza» (1).

En general, todos los conflictos que se han suscitado entre los particulares y el Gobierno, en asuntos de educación, han sido promovidos por los monopolios. Felizmente estos tienden á desaparecer.

En la Argentina, los certificados, títulos, grados ó diplomas sólo valen, como la moneda, á condición de ostentar el cuño ó reconocimiento de un instituto del Estado. Este es el régimen en vigencia, menos por razones de orden administrativo y legal que por el evidente fracaso de la iniciativa privada. El elocuente ejemplo de las grandes instituciones escolares de los Estados Unidos no bastaría á justificar en grado alguno la indiferencia de nuestro Gobierno.

Es incuestionable que nos hallamos, constitucionalmente hablando, bajo el régimen de la libertad; pero, también lo es que sólo se esboza una tendencia hacia la escuela libre. Debe hacerse notar que la sociedad argentina apenas costea la enseñanza en una pequeñísima parte; que la Sociedad de Beneficencia (que sostiene algunas escuelas) vive á expensas del Erario, como una de las oficinas del Gobierno; que otras sociedades de igual índole reciben para sus presupuestos escolares los beneficios de la lotería nacional; que las provincias y sus municipalidades carecen de recursos para combatir el creciente analfabetismo y que sólo merced á los arbitrios de la ley nacional de educación común y de la ley N° 4874

(1) J. M. Estrada, «Lecciones de Derecho Constitucional».

(Octubre 19/905) se facilita la creación y sostenimiento de los institutos escolares más indispensables.

Si el Estado no se hubiese impuesto la noble tarea de la civilización por medio de la escuela, estableciéndolas con Rivadavia, Mitre, Sarmiento y los gobiernos que les sucedieron, estaríamos aún en el tiempo de las «escuelas de la patria», existentes bajo la tiranía, ó de aquellas de Salcedo que, según la crónica, obligaban á los niños á presenciar las ejecuciones, azotándolos luego, de regreso á las aulas, para que hicieran memoria permanente de ese día.

Por otra parte, la facultad acordada al Congreso por el inciso 16 del Art. 67 de la Constitución Nacional, y la existencia de un ministerio de instrucción pública, fuera de las demás cláusulas constitucionales referentes á la educación popular, denotan que el pensamiento argentino prestigia la intervención de todos los gobiernos, en noble y eficaz concurrencia, y autoriza toda clase de docencia, inclusive la del Estado. Lo que no importa oposición á que se estimule la iniciativa de las sociedades libres y de los particulares hasta llegar al *summum* del ideal pedagógico: la generalización completa de los medios de instrucción y la asunción de la enseñanza por el pueblo.

Partimos del principio de que el derecho de enseñar pertenece por igual á los particulares y al Estado, sin más limitación que la indispensable para mantener incólume la Constitución Nacional. Y así el Estado, en ejercicio de un derecho imprescindible, á la vez que permite que los padres dirijan la educación de sus hijos en el hogar ó en establecimientos privados ó públicos, impone la enseñanza obligatoria, fija el mínimo de conocimientos que cada uno debe poseer, funda y sostiene escuelas, y para asegurar el éxito de la ilustración proclama la gratuidad de la educación común. El Estado federal, empero, no extiende su fuero á toda la República, limitándolo solamente á la Capital, territorios y escuelas nacionales.

Con respecto á enseñanza secundaria, normal y especial la intervención del Estado no se ha hecho aún efectiva por medio de ley, pero lo ha sido por decretos del Poder Ejecutivo que han merecido la aprobación implícita del Congreso. El gobierno ha dictado planes de estudios, fijado las formas de las promociones y determinado las relaciones de los establecimientos oficiales con los instituidos por las provincias y los particulares. En cuanto á las Universidades, el régimen establecido es el de la autonomía interna ó docente dentro de la Universidad del Estado, sin excluir la universidad libre. Los particulares pueden fundar y dirigir esta clase de institutos frente al estado y con independencia de su intervención. Y en consecuencia, la libertad constitucional de enseñanza superior puede consistir, al mismo tiempo, en la autonomía externa, ó sea, en la fundación de establecimientos libres, y en la autonomía interna, ó sea, en el derecho de enseñar lo que se juzgue la verdad científica.

En una palabra, el derecho de enseñar dentro de nuestro régimen

y de nuestras costumbres, no está en pugna con el derecho del Estado de dirigir la enseñanza en los establecimientos oficiales, vigilar la de las provincias y particulares; fijar un mínimo de enseñanza á las escuelas primarias, determinar las relaciones de unos colegios con otros, y contribuir por leyes apropiadas á la formación y consolidación de la nacionalidad.

El régimen de *Self Government* en materia de enseñanza, tal cual lo practica el pueblo de los Estados Unidos y lo preconizan nuestros estadistas, es, sin duda alguna, el mejor de los regímenes para una nación democrática y el que mejor garantiza la acción científica de los profesores competentes; pero, su aplicación no siempre es posible en los países nuevos, donde el analfabetismo aumenta en relación con la inmigración y donde la economía nacional, aún siendo importante, no basta á satisfacer las crecientes necesidades públicas.

Sin embargo, ese ideal en el orden de la educación, responde á una tendencia muchas veces expresadas por los estadistas y las mismas leyes del país. A él se vá por la educación, como se vá á la libertad política por el uso de esta libertad.

Hay que advertir que, en el hecho, el Estado no pierde jamás oportunidad de proveer á la ilustración fundando y estimulando escuelas y estimulando la docencia privada. El Estado es exponente de una cultura á la que concurrimos todos, habitantes y gobierno, por acción espontánea y lógica. Y tanto más civilizada será la nación cuanto más intensa sea la intelectualidad de sus hijos.

Acabamos de manifestar que la Constitución no acuerda al Estado el monopolio de la enseñanza ni privilegio alguno relativo á la educación, y que la escuela libre, elemental ó superior, encuadra dentro de sus preceptos. Para esta interpretación no pedimos amparo á los antecedentes de los Estados Unidos que, como es notorio, son tan contrarios á la restricción de la enseñanza como á los monopolios; la fundamos en artículos 5, 14 é inc. 16 del art. 67 (no incorporados á la constitución americana) y en nuestras leyes y prácticas.

Empero, el mensaje elevado al Congreso en 1899, con la firma del presidente Roca y de su ministro de Instrucción Pública doctor Magnasco, decía: «Pedir Universidades libres para la sección profesional es pedir un contrasentido que ni la Constitución Argentina, ni la ciencia del gobierno general, ni nuestra propia actualidad aceptarían. El Estado no puede, ni teórica, ni legal ni económicamente renunciar á su intervención inmediata en cuanto concierne á los estudios ó carreras de este género; de lo contrario, estaría demás el precepto político que encomienda al Congreso la confección de planes universitarios y el P. E. tiene ciertas atribuciones absolutas á este respecto que no puede en manera alguna declinar.

El otorgamiento de los títulos no es función científica, sino política y como tal, del resorte de las autoridades de esa especie.

La libertad compete á la Universidad con respecto á la faz doctoral de los estudios: podrá organizar y distribuir los estudios, elegir los métodos, establecer el régimen, designar el personal enseñante, imponer condiciones, conceder certificados y expedir patentes, sin más restricción que la natural y constitucional de toda libertad: la discreta supervigilancia del Estado sólo á los efectos de defender y asegurar el orden social y los intereses públicos que los trabajos y doctrinas científicas puedan en ocasiones afectar ó comprometer».

Recordemos que la Constitución de Buenos Aires ha establecido que las universidades legalmente erigidas expedirán los títulos y grados de su competencia, sin más condición que el examen como prueba de suficiencia, quedando á la legislatura la facultad de determinar lo concerniente al ejercicio de las profesiones liberales.

En la Constitución Nacional no existe ninguna disposición que se refiera á este punto fuera de la relativa á la confección de los planes de estudio. Y esta misma no se opone á la universidad libre.

Recordemos una vez más con Estrada, que no es posible la libertad de enseñanza si al lado de los institutos oficiales no se admiten institutos libres con facultad de expedir títulos y grados de competencia científica.

Ha existido una época en que ha podido creerse que la sociedad estaba no sólo representada, sino constituida por el Estado, constituyendo aquel socrático *unum perfectum* según el cual, la Ciudad debía realizar la perfección del *todo*, apoderarse de los hijos y educarlos para el Estado. De acuerdo con esta concepción, el monopolio de la docencia y la expedición de grados, debían ser funciones inalienables del poder político. El Estado no podía mirar con indiferencia que los ciudadanos adquiriesen una nueva gerarquía social y se elevasen sobre el nivel ordinario sin su intervención directa. Pero, en nuestra época, aquella concepción ha caído en desuso, siendo suplantada en cuanto á la educación pública por el alto criterio de la representación universitaria. «El Estado no es la sociedad», ni siquiera el órgano exclusivo de la sociedad. ¿Quién sirve los propósitos de los intereses sociales en materia de educación? Las universidades. Por tanto, no corresponde al Estado conferir grados» (1).

Las universidades pueden ser libres ó del Estado. No importa. Lo que interesa á la libertad es que las primeras hayan sido reconocidas como corporaciones independientes con personería jurídica, á estilo de las universidades inglesas y americanas y que las segundas no ejerciten ninguna clase de monopolio.

La expedición de títulos científicos ó profesionales por el Estado, con independencia de las universidades, sería una especie de regre-

(1) Estrada, obr. cit.

sión al tiempo de los *rescriptos*, que nada tiende á justificar. La distinción entre grados profesionales y científicos no se explica frente á universidades que por la tradición y la ley tienen una doble función, profesional y académica.

El doctor V. F. López creía, á la inversa del mensaje de 1899, que no estando reconocida la libertad de profesiones, debía establecerse por medio de cursos libres que no requiriesen la sanción del examen, y sostenía que el grado científico debía dejarse exclusivamente para la carrera del profesorado universitario y del doctorado.

Durante la discusión de la ley sobre libertad de enseñanza, en el año 1878, el doctor López presentó un proyecto por el que declaraba libre el ejercicio de las profesiones con excepción de las de médico, cirujano y farmacéutico, que, en su opinión, requerían el control del Estado. Los abogados debían rendir exámen ante la Suprema Corte, los jueces recibir sus títulos de una universidad oficial, los ingenieros serían graduados por el departamento nacional del ramo, y no admitía que se concediese grado alguno científico ó académico sin que se cursase y rindiese examen en las universidades.

Felizmente, el pensamiento del Gobierno argentino está expresado en dos de sus leyes fundamentales: la de 1884 sobre educación común y la de 1885 sobre las universidades. En ambas, se ha declinado en favor de los Consejos correspondientes la facultad de dirigir la enseñanza primaria y superior y de conferir los títulos de competencia.

Estos antecedentes, los de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y la aplicación uniforme de la ley sobre libertad de enseñanza, denotan que el gran principio de la universidad libre está, no sólo en el ambiente de la Nación, sino también en sus mismas instituciones.

El derecho de aprender, correlativo del de enseñar, da ocasión a cuestiones semejantes á las que acabamos de estudiar si bien con otras limitaciones.

Es el derecho que tienen los alumnos de elegir escuelas, profesores, métodos, programas, textos y doctrinas.

En ninguna parte del mundo se acuerda este derecho á los estudiantes de los cursos inferiores. ¿Qué derecho de elección podría acordarse razonablemente á un niño de primeras letras que no fuese contrario á su condición, edad y naturaleza? ¿Qué libertades podría pretender en materias de enseñanza quien no se ha independizado aún de todo cuanto le impide moverse y pensar? El derecho es ejercitado por los padres ó tutores.

No ocurre lo mismo con el adulto. Puede ser estudiante regular ó libre, elegir libros de estudio, y consultar, abrir libremente opiniones y hacerse respetar en todos sus derechos de alumno. Desde luego, tiene derecho á ser enseñado y puede exigir la enseñanza de sus padres, y en defecto de estos, de los establecimientos del Estado, bajo las condiciones que las leyes y los reglamentos imponen.

Los alumnos de los cursos universitarios gozan de mayores franquicias aún. En algunos países, v. gr. en Alemania, obran con completa independencia de la autoridad escolar. Rara vez cumplen sus estudios en una sola universidad. Emigran de una universidad á otra cada año, y á veces, cada semestre. Este cambio continuo entre las universidades del sud y las del norte, entre las grandes y las pequeñas, favorece y cimenta los vínculos de los partidos del imperio, y agrada á los estudiantes, porque pueden por este medio, escoger más fácilmente la vía que mejor satisface sus inclinaciones.

En otras naciones — en la Universidad de La Plata, por ejemplo — los estudiantes fundan centros escolares para defender sus intereses y pueden enviar delegaciones á las asambleas universitarias.

El derecho de aprender, como el de enseñar, no reconoce más limitación que la que deriva del derecho de las demás. Enseñar y aprender constituyen el reverso y el anverso de una sola facultad y una sola acción. Ambas se complementan y dan nombre á la libertad de enseñanza.

FAZ LEGAL

La libertad de enseñanza, juzgada del punto de vista constitucional es una declaración abstracta de derecho, que, para ser efectiva, requiere la sanción de una ley reglamentaria.

Esta ley, de carácter orgánico, como todas las que definen los principios fundamentales, debe ser expresión animada de la libertad de enseñar y aprender, y, en consecuencia, debe determinar las reglas á que se halla sometido su ejercicio.

Una ley de esta naturaleza debe fijar las relaciones de unos colegios con otros, en todos los grados de la instrucción, distinguir las diferentes categorías de estudios elementales, secundarios, normales, especiales y superiores, dictar todas las medidas educativas que tienden á asegurar la higiene, la moralidad, la economía de las escuelas y la formación de la nacionalidad, establecer el modo de acreditar la competencia y de conferir grados, y, por último, dar cumplida satisfacción á las variadas aspiraciones de profesores y alumnos, colegios y universidades, Nación y provincias, asociaciones y particulares.

La reglamentación de la libertad de enseñanza, requiere, pues, que se sepa no sólo lo que se va á enseñar y aprender, sino también cómo se piensa enseñar, y quienes son las personas que han de intervenir como profesores y alumnos. Pero esta ley, no debe alterar en lo mínimo, bajo pretexto de reglamentación, la libertad reconocida por la Constitución Nacional.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, así como la de Salta, expresa que la libertad de enseñar y aprender no podrá ser coartada por medidas preventivas. Esto no equivale á decir que las puertas de los institutos docentes hayan de quedar de par en par abiertas para todos los que pretendan penetrar en ellos. Esas casas reconocen autoridades y regímenes á que han de someterse profesores y alumnos. Organizar y vigilar la enseñanza, dice Max

Leclerc, es una función del Estado moderno, tan natural y necesaria como la de proveer á la higiene y á asistencia pública. Y poner las cosas y los derechos en orden, imponer la disciplina y asegurar el prestigio de las autoridades escolares, no es restringir la enseñanza, sino garantizar el libre ejercicio del derecho y proveer al progreso de la ilustración general.

La ley reglamentaria de la libertad de enseñanza de que pasamos á ocuparnos, fué promulgada el 30 de septiembre de 1878 y lleva el número 934. Ella responde á uno de los sistemas en que se divide la opinión en materia de enseñanza.

Estos sistemas son tres: el de la libertad absoluta, que acuerda á los particulares, sin limitación alguna, el derecho de enseñar, expedir títulos y grados y ejercer profesiones; el de monopolio del Estado, que lo seculariza todo, inclusive el sostenimiento de los institutos de educación; y el de la libertad respectiva, que ocupa el justo medio entre la abstención completa y la tiranía absorbente del Estado, ó sea el sistema mixto, que confiere por igual á los particulares y al gobierno el derecho de fundar escuelas, elegir materias, conferir grados, y, en una palabra, enseñar y aprender.

Un cuarto sistema es el que reconoce la libertad de enseñanza, reservándose al Estado ó á sus institutos educativos la facultad de expedir diplomas y regular el ejercicio de las profesiones.

El sistema argentino pertenece á esta última categoría. «No ha sido creado por las leyes, sino por la naturaleza de las cosas», decía el ministro Lastra. Y, efectivamente, debe su existencia más que á una razón de simple conveniencia á la necesidad de suplir la permanente pobreza de los municipios y la indiferencia pública.

Empero, no era este el sistema en vigencia en la época en que se proyectó la sanción de la ley 934.

Las universidades y colegios sostenidos por el Estado habían absorbido la facultad de expedir certificados y diplomas, y los establecimientos análogos de las provincias y de los particulares no podían hacer valer sus estudios ante los colegios y universidades nacionales. El Gobierno había reconocido esta anomalía y procurado corregirla en más de una ocasión admitiendo á examen en los colegios nacionales á alumnos de ciertos colegios particulares, «como el Salvador de Mendoza y Concepción de Santa Fe».

La Universidad de Buenos Aires acordaba el derecho de examen á cualquier alumno de los establecimientos privados que se sometiese á sus estatutos.

Pero, estas franquicias de carácter local ó transitorio no bastaban á satisfacer los anhelos de las provincias ó de sus habitantes; y con el propósito deliberado de combatir el monopolio de títulos acordado á los colegios nacionales y de establecer la igualdad entre los estudiantes, no exigiéndoles más que la simple comprobación de su com-

petencia, se proyectó en el Congreso de la Nación la ley sobre libertad de enseñanza.

Déjase ver, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, que este proyecto de ley, así como la ley misma, no podían encuadrar en los límites que corresponden á un estatuto orgánico de esa naturaleza.

La liberalidad con respecto á certificados y diplomas y la autorización para dar examen en los colegios nacionales acordada á los alumnos de los colegios particulares y de las provincias, aunque dignas del mejor acogimiento como medidas impulsoras de la educación, no constituyen por sí solas la reglamentación de la libertad de aprender y enseñar.

En aquella época los legisladores no habían considerado la cuestión sometida á su estudio sino de un solo punto de vista: el monopolio de los grados.

Juzgaban irritante la desigualdad en que se hallaban los estudiantes de todos los colegios con relación á los de los colegios nacionales, en cuanto se les dificultaba el acceso á las universidades; y creían que, salvada esta deficiencia, el nuevo régimen de libertad escolar y universitaria, satisfaría cumplidamente los fines reglamentarios de la ley, á la vez que serviría de estímulo á la iniciativa privada.

El proyecto partía del concepto erróneo de que todos los estudios secundarios debían conducir á la Universidad y al doctorado.

Toda la máquina de la educación, decía Sarmiento, estaba preparada para las carreras científicas y literarias. «El objeto es entrar á la universidad. Nuestro espíritu no ha salido aún de este círculo: el hombre ha nacido para médico, abogado, ingeniero; para nada más. No es hombre el que no se haya educado así; esto es por fuerza así».

Los demás estudios y profesiones, según veremos más adelante, fueron descuidados por completo, no mereciendo que se les mencionase siquiera, como si para su libre ejercicio bastase la simple letra de la constitución.

Veamos los antecedentes de la ley.

Estando todos los legisladores de acuerdo en punto al reconocimiento de la libertad de enseñanza, divergían, sin embargo, con respecto á la extensión de las facultades del Congreso para dictar planes de instrucción general y universitaria. Así, mientras Sarmiento opinaba que la reglamentación debía comenzar desde las primeras letras y seguirse paulatinamente hasta la superior. G. Cortés sostenía que la reglamentación de la educación primaria era del exclusivo resorte de las provincias, y otros senadores que ella solo podía extenderse á los establecimientos *oficiales* de enseñanza secundaria y universitaria.

Pero estas desinteligencias no afectaban la esencia de la libertad de enseñanza.

El desacuerdo se hizo realmente profundo cuando se trató de determinar la extensión de ese derecho y la forma de garantizarlo.

Algunos creían que la libertad de enseñar y aprender era absoluta, entendiéndola á la manera de Inglaterra ó de Estados Unidos, ó más radical aún, con colegios y universidades libres costeadas por el pueblo, regidos por sus propios estatutos, autorizados para prescribir la forma de la admisión y promoción de los estudiantes regulares y libres, expedir certificados, grados y diplomas que habilitasen á los agraciados para las funciones públicas y el ejercicio de las profesiones.

Los partidarios de esta clase de libertad pretendían que no se exigiese de los colegios y universidades nacionales mayores franquicias que las otorgadas por la universidad de Buenos Aires y que, por consiguiente, no se les obligase á aceptar como válidos certificados que no hubiesen sido expedidos ó revalidados por esos establecimientos ante sus propias mesas examinadoras.

Deseaban que toda persona tuviese el derecho de presentarse á examen ante dichos institutos, aunque hubiese hecho privadamente sus estudios; pero, tambien, que ninguno pudiese intentar el ingreso ó la revalidación de sus títulos nada más que con un examen general, si antes no acreditaba ser dueño de un certificado ó diploma expedido por algun colegio ó universidad instituido ó autorizado por ley.

Los mismos partidarios de la libertad absoluta, transigiendo con las libertades que tal sistema ofrecía en la práctica, ya por falta de recursos propios, ya por abstención del pueblo, admitían que el Congreso trazase los rumbos generales de la ilustración, fijase su coste é inspeccionase los establecimientos escolares. Y, adelantándose todavia más á un progreso posible, aunque remoto, expresaban el pensamiento de que se fuese retirando paulatinamente el presupuesto eventual destinado á la instrucción pública, á medida que se dotase á los colegios y universidades con bienes y rentas propios, para que los ciudadanos de cada provincia los gobernasen por medio de corporaciones locales. Por este arbitrio se buscaba realizar una centralización democrática, entregando la enseñanza á la opinión pública, al mismo tiempo que se tendía á substraerla por completo de la variable voluntad de los ministros.

Se proponían, además, dejar librada á la ciencia y á la doctrina la unificación de la enseñanza, devolviendo á las provincias la facultad de proveer á la educación como un ramo de su propio gobierno.

A este patriótico fin respondía el proyecto del diputado V. F. López de crear un Consejo de Instrucción Secundaria y Superior compuesto de 6 miembros nombrados por la legislatura y presidido por el ministro de gobierno de cada provincia, con el cargo de vigilar y dirigir la enseñanza y disciplina de los colegios nacionales y particulares de sus respectivas jurisdicciones, destituir profesores por falta de honradez ó mala conducta, y nombrar anualmente los jurados de examen.

Este proyecto, que de tal manera propendía á democratizar la

educación, incurría, empero, en el error de acordar al Ministerio de Instrucción la facultad de « instituir » la enseñanza que debía regir y darse en los colegios.

Los adictos á la libertad amplia invocan como precedentes dignos de imitarse los de las universidades de Inglaterra y Estados Unidos, recordando que las universidades de Oxford y Cambridge no admiten en sus aulas á los alumnos de las escuelas libres ó de estudios privados, y que estas escuelas jamás pretenden invadir el dominio de aquellas viejas universidades. El que quiere pertenecer á una universidad debe permanecer en ella; más si desea obtener diploma ó grado de otra, tiene que someterse en todo á los estatutos que la rigen.

Lo mismo sucede en Estados Unidos. — Las universidades son libres, tienen rentas propias y se gobiernan directamente á sí mismas. — « Son libres, decía Sarmiento, porque es la primera libertad que tienen; y nadie, ni el gobierno, ni las autoridades han de ir á darle instrucciones sobre lo que deben enseñar; es el supremo saber del país reunido para dar mayor latitud á los conocimientos humanos en los ramos que profesa ». En ellas no interviene el Estado porque nada más extraño al espíritu americano que el gobierno docente.

La existencia de un ministerio de Instrucción Pública, dice Hippeau, gobernando escuelas, colegios y universidades, nombrando empleados, redactando programas, imponiendo métodos de enseñanza, indicando textos, fijando gastos cuyo importe habria de incluirse previamente en un presupuesto siempre insuficiente (tarea inmensa, cuyo perfecto cumplimiento excede los límites de la potencia humana), sería la institución más incompatible con el carácter de Estados Unidos y el espíritu de sus leyes.

Las universidades de Harvard y Yale no admiten á examen ni expiden diplomas en favor de personas que hubiesen hecho privadamente sus estudios, sino bajo la condición de que se sujeten á los planes, métodos, examinadores y reglamentos de esas casas.

Desgraciadamente, la Argentina no goza aún de los beneficios de instituciones semejantes. — Las existentes se hallan vinculadas al Estado por la necesidad y la costumbre. — Y en el hecho y aún en el derecho, son establecimientos oficiales del Estado.

Sin embargo, se ha tratado de poner á nuestras universidades y colegios en la más alta condición posible substituyendo unas cosas por otras ó ampliando y restringiendo facultades.

La Comisión de Legislación del Senado, iniciadora de la ley sobre libertad de enseñanza, propuso que se permitiese rendir examen en los colegios nacionales á los alumnos de los colegios particulares que acreditasen con certificados de sus profesores haber seguido « cursos regulares », y se hallasen dispuestos á someterse á los programas y

comisiones examinadoras de aquellos colegios; como también que se permitiese á los alumnos de los colegios provinciales ingresar en los colegios y universidades nacionales sin otra condición que la de presentar un certificado de examen, en la inteligencia de que el plan de estudios de dichos colegios fuere «análogo» al de los colegios nacionales, comprendiendo las mismas materias de enseñanza.

Para optar á grado científico en las facultades superiores, los solicitantes deberían presentar tesis, rendir exámenes generales y someterse á las pruebas requeridas por los estatutos universitarios.

Resumiendo, se imponía:

- 1º A los *Colegios Nacionales*, la obligación de tomar examen á los alumnos de los colegios particulares que hubiesen seguido cursos regulares.
- 2º A los *Colegios y Universidades Nacionales* la obligación de aceptar en sus respectivos cursos á los estudiantes que les presentasen certificados de estudios expedidos por los colegios provinciales.
- 3º Se acordaba á las Universidades Nacionales, el derecho de exigir á los solicitantes de grados científicos que presentasen tesis, rindiesen exámenes generales y se sometiesen en todo á sus estatutos.

Naturalmente, la simple enunciación de estas obligaciones hizo sugerir la idea de exigir y asegurar su cumplimiento; y como las obligaciones impuestas no eran simples, sino condicionales, el debate se mantuvo constantemente alrededor de las siguientes cuestiones:

¿Debía imponerse á los solicitantes de examen la condición de seguir cursos regulares, ó, por el contrario, debía declararse libre el examen para todas las personas, aun cuando hubiesen estudiado privadamente?

¿Debía someterse á los programas y comisiones examinadoras de los Colegios Nacionales, ó, por el contrario, debían formarse mesas mixtas de profesores oficiales y particulares, y declararse libre la elección del programa?

¿Debía ó no admitirse como válido en los Colegios y Universidades Nacionales el certificado de estudios de los establecimientos provinciales y particulares?

La discusión amplia de estos puntos, como lo veremos enseguida, sólo se efectuó en la Cámara de Diputados, donde los oradores, por natural acaloramiento, se olvidaron más de una vez de la ley discutida dando lugar á que Sarmiento dijera con razón sobrada: «el proyecto parte de una base que no es la que corresponde al rumbo que debe darse á la educación y la ley va á obrar no sé dónde».

Las principales modificaciones introducidas en esta última cámara al proyecto del Senado fueron las siguientes:

- 1º Se sometía á los colegios particulares á determinadas con-

diciones, la principal de las cuales era la de que el plan de estudios que adoptasen debía comprender las mismas materias que los institutos nacionales.

2º Se autorizaba el examen de los alumnos de dichos colegios ante una mesa mixta, compuesta de profesores de ambos establecimientos, presidida por el rector del instituto oficial.

3º Se acordaba á los alumnos de los colegios establecidos por autoridad de los gobiernos de provincia y de los institutos particulares de enseñanza profesional, el derecho de incorporarse á los colegios y universidades de la Nación, en el correspondiente curso, con solo la presentación de los certificados de examen.

4º Finalmente, se disponía que no podría optarse á grado científico, si no con sujeción á los estatutos universitarios.

Las cuestiones estaban planteadas, y dividieron á los legisladores en dos bandos opuestos.

Los partidarios de la libertad absoluta apoyaban la iniciativa de admitir á examen en los Colegios Nacionales á toda persona que lo solicitase, sin exigírsele comprobación, ni requisito alguno; pedían la libertad de profesiones por medio de cursos libres, sin sanción de examen universitario, para que pudiesen ejercitarlas, bajo su propia responsabilidad, todos los que se considerasen aptos en ellas; impugnaban el propósito de la ley de imponer como válidos en los Colegios y Universidades Nacionales los certificados de competencia ó grados expedidos por los institutos de enseñanza secundaria ó superior, pertenecientes á las provincias ó á los particulares, atendiendo á que tal disposición importaba afectar la libertad de enseñanza y la independencia de las universidades; y, finalmente, se oponían á la constitución de mesas combinadas porque vejaban la autoridad, la dignidad y el prestigio de que debían gozar las comisiones examinadoras.

Los partidarios de la libertad limitada y posible, sin desconocer las ventajas del *self-government* y las inconveniencias del estado docente, sostenían la sanción de una ley que armonizase la teoría con la práctica, diese intervención al Estado en los asuntos de la enseñanza, promoviese la iniciativa privada y de las provincias é hiciera desaparecer toda competencia ilegítima en el acto de los exámenes.

En el curso del largo debate la disidencia se manifestó principalmente en estos dos puntos: *composición de las mesas, y validez de los certificados*, habiéndose aceptado sin oposición que *cualquiera persona* tuviese derecho de rendir examen en los Colegios Nacionales.

La Comisión de la Cámara de Diputados había estudiado la composición de los jurados en países como Francia y Bélgica, donde existía una lucha ardiente de partidos, el liberal y el católico, y donde las comisiones de examen no desempeñaban una función docente sino especialmente política, destinada á facilitar el acceso á las funciones públicas. En ambos países se había establecido la enseñanza libre, pero el discernimiento de los grados pertenecía al Gobierno.

La lucha mantenida en Bélgica por las universidades libres, liberales y católicas, había sugerido la creación de los jurados mixtos para los candidatos privados; y este sistema (1) con pequeñas variantes es el que prevalecía para los alumnos libres, tanto en Francia como en Bélgica al tiempo de discutirse nuestra ley sobre libertad de enseñanza.

Este jurado no ofrecía siquiera la ventaja de hallarse establecido en los demás países de Europa y América, ni la de haber merecido la aprobación de los publicistas, ni de las comisiones asesoras de la instrucción pública que fueron consultadas.

Antes bien, instituciones análogas, al decir del diputado Quintana, habían existido en la Universidad de Buenos Aires, siendo condenadas por su pésima influencia sobre el nivel de la instrucción pública.

Hasta la última organización de la universidad, decía, las mesas de estudios secundarios estaban compuestas por profesores oficiales y particulares y por personas ajenas á la enseñanza; y los profesores, según la estadística, no se preocupaban de formar hombres de ciencia, sino de preparar examinandos. Profesores sin preparación se apoderaban de la instrucción y los colegios carecían de gabinetes para una educación profícua. Las mismas mesas se ensayaron en los colegios nacionales con tan mal éxito, que el Gobierno vióse obligado á disponer que se formaran, en adelante, siendo posible, con miembros del cuerpo docente.

Ultimamente el Gobierno dictó un decreto prohibiendo á los profesores oficiales el ejercicio de las cátedras en los colegios particulares.

Las razones de rivalidad entre colegios y maestros, invocadas por las comisiones de ambas cámaras legislativas, eran oriundas de Francia y exentas de valer para nosotros. Sarmiento expresaba: «me parece que se falta al respeto á nuestras propias instituciones. Un colegio particular no es una institución rival de otra nacional ó provincial costeada con las rentas de todos, porque estas últimas representan el país, y ese maestro ó profesor representa un negocio suyo, que es ganarse la vida enseñando, lo que no tiene inconveniente ninguno, cuando no se trata más que de educar los hombres para la vida ordinaria; pero que principia á sus-

(1) Tres sistemas de constitución de tribunales estaban entonces en boga: el de los *profesores oficiales*, fundado en la preponderancia del Estado, que no merecía asentimiento de las escuelas privadas; 2º el de los *no profesores*, designados por el Estado, que imposibilitaba toda supuesta rivalidad, pero que no siempre ofrecía garantía de competencia; 3º el de las comisiones mixtas de profesores oficiales y particulares que se suponía asegurar positivamente la libertad de enseñanza.

citar dificultades cuando el objeto es dedicar el alumno para ser médico ú abogado».

Y agregaba: «¿por qué éstos privilegios?—¿por qué decir que son instituciones rivales?—¿por qué suponer que el mal estaría en la comisión examinadora nacional y no en *ese* que viene á ponderar el fruto de su propia industria?»

La práctica constante del examen nos enseña que las mesas mixtas no constituyen por sí mismas una garantía de imparcialidad. La condescendencia es, en general, más fuerte que el espíritu de severa justicia, y más ostensible aún en presencia del profesor interesado que defiende noblemente á su alumno. Entiende mal el espíritu del examen el que tiende á juzgar la extensión y la intensidad de los conocimientos más que la educación mental de los alumnos. Ese no comprende que la instrucción es gimnasia, y servirá tan pobremente los intereses de la enseñanza como los del examen siendo profesor oficial ó particular.

Sin defender á unos profesores más que á otros, cuestión para nosotros tan baladí como precaria, creemos que el profesor oficial tiene una clase de responsabilidad é independencia de que regularmente carece el particular. Este vive del éxito de su escuela y aquél no está interesado en sustentar la ignorancia.

En la Argentina, la cuestión suscitada es exótica, porque no hay partidos políticos animados por opuestos sentimientos religiosos.

Laveleye juzga que los jurados mixtos perjudican la dignidad de los profesores, pues la ley misma los supone sospechosos. Los representantes que los forman, una vez reunidos, se entienden demasiado bien ó demasiado mal. En el 1^{er} caso, se llega por elección de las preguntas y por la apreciación de las respuestas, á una indulgencia tal, que el examen se hace ilusorio, lo que importaría tanto como suprimirlo. En el segundo, hay luchas ardientes, debates apasionados; el profesor es conducido á su pesar á convertirse en abogado de sus alumnos en lugar de ser su juez. El jurado se divide en dos campos hostiles, y el voto del presidente es el que decide, aunque no conozca suficientemente los diferentes ramos que han formado el objeto del examen (1).

Sobre todo, no debe admitirse, siquiera sea por amor á los principios, que las comisiones oficiales levanten bochornosas desconfianzas.

El Estado tiene el derecho de dirigir la ilustración y la obligación de ejercitar la debida vigilancia; no puede suponerse extraño á su propio desenvolvimiento; y natural es que, á los fines superiores de su conservación y progreso, se sirva de las personas sobre quienes tiene superintendencia directa.

Uno de los puntos que dió lugar á mayor oposición entre los partidarios de la libertad absoluta, fué el que acordaba á los

(1) A. Alcorta, « La Instrucción Secundaria ».

colegios y universidades de las provincias y particulares la facultad de otorgar diplomas válidos para los colegios y universidades nacionales.

Se hizo notar que en ninguna universidad, inclusive la de la Provincia de Buenos Aires, se aceptaban como válidos, sin previo examen de los alumnos, los certificados ó diplomas expedidos por otros establecimientos. Y se recordó que en las universidades de Oxford y Cambridge, Harvard, y Yale, Francia y Bélgica, los estudiantes libres sólo podían pretender diplomas de los colegios y universidades libres.

Lo que la Cámara proyectaba era supeditar las universidades á los colegios, imponiéndoles la obligación de admitir las declaraciones escritas de estos últimos.

«A las universidades no se les debe imponer exámenes que no se rindan ante ellas mismas, clamaba Sarmiento, á fin de que no se las obligue á enseñar á leer y escribir al que venga con diplomas de obsequio y favor. Eso importaría una enseñanza impuesta á las universidades con *papelitos* ó certificados venidos de afuera, en que se leería esta leyenda: *Este joven está preparado para que usted lo reciba y acéptelo Vd.*»

El Diputado Quintana propuso, entonces, la sanción de un proyecto del eminente Estrada, rector de la Universidad: Los alumnos debían rendir examen general en los Colegios Nacionales, de acuerdo con los reglamentos, y los alumnos de institutos nacionales ó provinciales ó de institutos extranjeros, debidamente autorizados para expedir certificados válidos, debían rendir examen de tesis siempre que esos institutos se sometiesen á lo dispuesto sobre personal docente, local, materiales de estudio y mínimo de enseñanza.

Este proyecto sirvió de base á algunas de las reformas que son hoy ley. La comisión comprendió que se había excedido en el otorgamiento de franquicias, y se adhirió á las iniciativas de someter á los estatutos universitarios á todos los alumnos de los colegios provinciales y particulares de enseñanza profesional, y de limitar la validez de los certificados, solamente, á los colegios de enseñanza secundaria establecidos por autoridad de los gobiernos de provincia.

Si árdua había sido la discusión, igualmente árdua fué la votación de la ley.

Los artículos fundamentales del proyecto dieron lugar á dos empates sucesivos siendo decidida la votación por el Presidente de la Cámara.

En el senado habló el gran Sarmiento con la lucidez y concisión propia de su genio. Hasta entonces, la discusión había versado sobre el significado de la libertad de enseñanza, el monopolio del Estado, la admisión ó exclusión de los alumnos pertene

cientes á colegios privados y provinciales, los certificados de estudio, la libertad de profesiones y grados y la composición de los tribunales de examen.

Todo se había discutido ampliamente dentro del derecho patrio y de la legislación comparada, de la historia y de la filosofía, enardeciendo la opinión con principios de liberalismo y clérécía, como si los oradores se hubieran transportado á países donde la agitación religiosa fuera tradicional y permanente. Sarmiento decía: «Mi opinión, con respecto al rumbo de la educación, es, que debe principiarse con la primaria y desenvolverse por cuenta del Estado hasta la educación superior posible, de manera que todos los hombres se hallen en aptitud de desempeñar los deberes de la vida. En todos los pueblos se hace lo mismo eludiéndose dictar leyes que *no conducen á nada*. Viene en seguida la educación universitaria; pero, esta no interesa á la Nación, ni á la comunidad del país, sino á determinadas personas. Las universidades forman un mundo aparte en el ciclo de la enseñanza. Son libres, y no reconocen más sujeción que la de los estatutos que ellas mismas se dictan. Entre tanto, el proyecto de ley no se propone otra cosa sino imponer á las universidades los certificados y alumnos de los colegios, hállese ó no debidamente preparados, en ciencias, letras é idiomas, para afrontar los altos estudios.

El único propósito de los legisladores era, como se vé, la educación para las universidades.

«Ideas muy coloniales, muy viejas, muy de nosotros, decía Sarmiento, y que en el mundo no tienen hoy día aplicación». . . «Todo esto está montado sobre la existencia de colegios nacionales que pueden faltar, y sobre los estudios de los colegios nacionales que servirán de norma para los otros».

Y fundándose en la existencia de esta grave anomalía, proponía que se determinase, ante todo, cuales debían ser los estudios preparatorios de las universidades, y cuales los que hubieran de enseñarse en los colegios nacionales, distinguiéndose los preparatorios de los que no lo son. Y proponía, además, que se sometiese á las universidades la fijación de las materias que debía abarcar la educación secundaria; pues que sólo entonces sería llegado el momento de reglamentar cada una de esas enseñanzas.

«Que se determine, expresaba, qué es la enseñanza secundaria, y una vez fijado eso de una manera que obligue á todo el mundo, que se sepa á que va á aspirar todo aquél que entre á dichos estudios. Así habrá ya una base».

Los vaticinios de Sarmiento se han cumplido en parte. Los colegios nacionales tienden á desmembrarse para servir los intereses de la enseñanza común; y las universidades han reivindicado el derecho de ser árbitros de la admisibilidad de los alumnos que pretendan ingresar en ellas.

La ley que acabamos de examinar no atenta contra la libertad de enseñanza, pero es deficiente para nuestra época. Dictada para los colegios nacionales, no supone la existencia de los institutos especiales, entre los que ocupa un lugar prominente la enseñanza normal.

Ha sido menester que el P. E., sintiéndose impelido por la urgente necesidad de aumentar el número de maestros, extendiese los efectos de la ley á los establecimientos privados, aún á riesgo de realizar una asimilación que no correspondiese en su aplicación á la posibilidad de vigilar seriamente la enseñanza teórico-práctica de la pedagogía.

«La Constitución declaró que todos gozaban del derecho de enseñar y aprender y la ley ha venido á declarar que ese derecho se asegura por la intervención en los jurados de examen pero no por la libertad de profesiones, ni por la colación de grados, títulos ó certificados fuera de la intervención del Estado» (1).

De este último punto de vista es también incompleta la ley sobre libertad de enseñanza.

Numerosos decretos del Gobierno Nacional han extendido ó limitado su acción, según las circunstancias, dando margen á interpretaciones diversas.

La relación de estos decretos y de las cuestiones que suscitan será el principal objeto del siguiente capítulo.

FAZ ADMINISTRATIVA

La tarea de revisar los numerosos volúmenes del registro oficial para confrontar las resoluciones administrativas, no nos ha ofrecido halago alguno, pero hemos creído que no llenaríamos cumplidamente nuestro propósito, principalmente didáctico, si no ilustrábamos de este modo la inteligencia de los textos oficiales. De nada sirve que la Constitución proclame un derecho y la ley reglamente su ejercicio, si el poder encargado de ponerlo en movimiento lo restringe ó lo amplía. Los decretos dictados por el P. E. N. reglamentando la ley sobre libertad de enseñanza ofrecen todas las particularidades. Unas veces armonizan con la ley y otras la suplantán, pero, forzoso es reconocerlo, siempre se han inspirado en el progreso creciente de la instrucción pública.

El primer decreto reglamentario de aquella ley fué dictado bajo la administración Avellaneda (Ministerio de Lastra) el 18 de marzo de 1879. En él se establecía que los exámenes, tanto parciales como generales, fueran escritos y orales, y se dieran con arreglo á los programas oficiales, debiendo regir en lo relativo á su época, forma y

(1) A. Alcorta, obr. cit.

clasificaciones, lo dispuesto en este mismo decreto y en el de febrero 3 de 1874.

Los colegios que pretendían acogerse á los beneficios de la ley 934, debían aceptar las inspecciones que el gobierno juzgase oportunas, y estar dotadas del personal y del material científico y especial que requiriesen los programas. Se autorizaba, además, á los rectores de los colegios nacionales para proponer la composición de las mesas de examen é indicar las personas que debían presidirlas.

En rigor, el decreto no se ajustaba á la ley.

Esta sólo imponía programa á los alumnos libres (Art. 3), quedando los demás sometidos á un plan de estudio que comprendiese las mismas *materias* de los institutos oficiales (Art. 1, inc. 2).

La única inspección autorizada era la de *presenciar* los exámenes de los colegios incorporados (Art. 1º, Inciso 4º).

Tampoco se habían fijado reglas al personal docente, ni determinado los materiales de enseñanza, limitándose la ley, expresamente, á garantizar la nacionalización de los estudios privados, bajo la condición del examen ó de los certificados.

Finalmente, las comisiones mixtas creadas por ley, no debían ser designadas á propuesta de los rectores, sino por estos mismos funcionarios, fuesen oficiales ó privados.

Ya hemos visto que el sistema de libertad de enseñanza adoptado por el Congreso corresponde al titulado ecléctico ó mixto, que faculta al gobierno para dirigir y vigilar la instrucción.

Esta intervención, ya ostensible en el decreto de 1879, se hará cada vez más intensa en lo sucesivo, hasta que desaparezca casi por completo en la práctica la discutida ley de 1878.

El segundo decreto reglamentario es el de marzo 1º de 1886, dictado durante la administración del general Roca (Ministerio de Wilde).

Este decreto era derogatorio en todas sus partes del anterior.

Exigía que los exámenes parciales se rindieran por los programas oficiales, y los generales de acuerdo con el plan de estudio de los colegios nacionales, ó de los particulares, si comprendían las mismas materias.

Autorizaba á los comisionados del Gobierno para verificar de *visu* los colegios particulares, é informar anualmente sobre el número y la idoneidad de los profesores, las materias enseñadas y los elementos de estudio requeridos por las asignaturas.

El Gobierno, en vista de estos informes, debía acordar ó denegar la incorporación solicitada ó retirar la concedida.

Un decreto posterior, el de noviembre 8 de 1886, imponía á los inspectores la obligación de informar sobre las condiciones de instalación é higiene de los colegios, y á estos mismos que enviasen al

Gobierno, conjuntamente con sus solicitudes, una *nómina de los profesores*, con expresión de su título y de sus respectivos comprobantes. Sería inútil insistir sobre la desigualdad de estas condiciones no incluidas en la ley. Felizmente, eran aconsejadas por la experiencia.

El decreto reglamentario de la instrucción secundaria de los colegios nacionales, de enero 14 de 1888 (J. Celman-Posse), autorizaba al Ministerio de Instrucción Pública para uniformar los programas que debían regir en esos establecimientos, y estatuyendo sobre un punto no previsto por la ley sobre libertad de enseñanza, fijaba las condiciones de ingreso al primer año de estudios secundarios, y disponía que nadie pudiese rendir examen de materia alguna sin comprobación previa de haber sido aprobado en todas las materias que comprenden los seis grados de las escuelas comunes ó de aplicación de la Capital.

El decreto de marzo 1º de 1891 (Pellegrini-Carballido), limitaba el examen del decreto anterior á las materias del cuarto grado de las escuelas primarias y fijaba la edad de doce años como mínimo para el ingreso al primer año de estudios.

El decreto de febrero 6 de 1892 (Pellegrini-Balestra), contrariamente á lo dispuesto en el anterior, imponía como condición de ingreso al 1º año dos exámenes (uno escrito eliminatorio y otro oral), que debían rendirse con sujeción á un programa comprensivo del mínimo de los conocimientos exigidos para pasar de la primera á la segunda enseñanza.

El decreto de julio 20 de 1893 (Sáenz Peña-Quintana), equiparaba los estudiantes libres á los regulares, de acuerdo con el artículo 3 de la ley, manteniendo solamente diferencias en la duración y número de cuestiones del examen. Esta misma franquicia se hacía extensiva á los alumnos de los institutos incorporados, los que debían, como los regulares, quedar sometidos á exámenes semestrales.

Los estudiantes que pedían examen general, debían comprobar con sujeción al Art. 1º de la ley, que el Colegio de donde provenía se hallaba incorporado en los seis años del plan de estudios de los colegios nacionales.

Este examen debía rendirse en dos términos, comprendiendo cada uno de éstos dos pruebas, una escrita eliminatoria y otra oral.

El tercer decreto reglamentario de la ley 934, fué dictado bajo la administración de Uriburu (Ministerio de Bermejo) el 25 de Julio de 1896. Las modificaciones introducidas por este decreto á los anteriores fueron los siguientes:

Cada curso debía componerse de cinco alumnos, por lo menos, de conformidad á los decretos de febrero 23 de 1884 y enero 14 de 1888.

La inspección debía practicarse con frecuencia, y todo cambio de Director ó de local solicitarse previamente del Ministerio.

Este decreto no incluía entre sus disposiciones la obligación, vigente hasta entonces, de presentar la nómina de los profesores con indicación y comprobación de sus títulos. Era, sin embargo, derogatorio de todos los decretos anteriores.

El decreto de enero 17 de 1899, confirmado el 18 de febrero (Roca-Magnasco), fijaba á los alumnos de todos los colegios ó escuelas acogidos á la ley 934 (Art. 1º, 3º y 5º), como condiciones de ingreso á los colegios nacionales y escuelas normales, la edad mínima de catorce años, y la comprobación de haber cursado los seis grados de las escuelas de aplicación ó comunes.

El decreto del 28 de marzo establecía el régimen de las clasificaciones y promociones, adoptaba las mesas del artículo 2º de la ley para los exámenes orales de los alumnos regulares de colegios incorporados, y disponía que las comisiones para los exámenes escritos de dichos alumnos debían constituirse con dos profesores oficiales y uno de los colegios particulares.

El decreto del 30 de septiembre suprimía la prueba escrita tanto para los alumnos de los colegios incorporados como para los libres.

Los exámenes de ingreso á los colegios incorporados podían ser recibidos en el local de éstos si los solicitantes eran alumnos de escuelas primarias anexas. Los tribunales debían componerse en la forma de ley y el examen versar sobre la generalidad de las materias de los dos últimos grados del primario, según los programas vigentes en las escuelas de aplicación.

La tarea extraordinaria del examen de alumnos libres, incorporados y de ingreso debía ser remunerada á los examinadores oficiales con el 50 % del producto de los derechos, en proporción á su respectiva asistencia.

El cuarto decreto reglamentario de la ley, dictado durante la misma administración (Ministerio Magnasco), facultaba á los colegios particulares para solicitar su incorporación á los colegios nacionales en cualquiera época del año, derogaba la fijación del número mínimo de alumnos que debía contener un curso, en atención á que

el derecho no había sido creado en beneficio de los colegios sino de los mismos alumnos; y sin afectar lo estatuido por el P. E. el 25 de julio de 1896, establecía que en lo sucesivo se retiraría la incorporación á todo colegio convicto de no poseer los elementos escolares necesarios para suministrar debidamente la enseñanza, ó cuando impidiese la fiscalización oficial.

El decreto del 27 de diciembre disponía, con respecto á exámenes, que si á la terminación del año escolar alumnos oficiales incorporados ó libres resultasen reprobados en una sola asignatura, serían admitidos á nuevo examen de dicha asignatura en la siguiente época reglamentaria, siempre que la clasificación que hubiese obtenido en las demás materias fuese de 3 ó más puntos.

En el decreto de abril 20 de 1900 dictado, durante la misma administración, fijaba las condiciones de validez de los estudios primarios hechos en las escuelas particulares de las provincias, punto no mencionado ni previsto por la ley sobre libertad de enseñanza. Y acordaba á los alumnos de las escuelas privadas el derecho de presentarse á examen parcial ó general de todos sus grados ante las escuelas normales de la Nación.

Franquicia análoga había sido acordada por el P. E. á los establecimientos particulares de enseñanza normal (julio 10 de 1897), é industrial y comercial (enero 16 de 1897), incorporándolos á sus similares de la Nación.

De acuerdo con ese decreto los exámenes debían ser orales y públicos, versar sobre la generalidad de las materias de los dos últimos grados y rendirse con sujeción á los programas oficiales de las provincias.

El alumno aplazado podía repetir la prueba en el mes de febrero, pero el reprobado sólo podría hacerlo nuevamente en noviembre.

El decreto de octubre 16 de 1901 (Ministerio Serú), derogaba en parte el anterior, volviendo al sistema tradicional de los doce años cumplidos de edad para ingresar al primer año de estudios, y á las dos pruebas de examen escrito y oral.

Los alumnos incorporados y libres debían presentarse á examen en las mismas materias que los estudiantes regulares.

El decreto de septiembre 24 de 1903 (Ministerio de Fernández), sometía los alumnos regulares á dos pruebas anuales solamente, una escrita en julio y otra oral en noviembre, y los incorporados y libres á dos pruebas en todas las asignaturas, una escrita eliminatória y otra oral.

Las mesas examinadoras debían componerse de tres profesores oficiales para regulares y libres, y, contra lo dispuesto en la ley reglamentaria, de sólo dos profesores oficiales y uno particular para los incorporados.

En este mismo decreto se ordenaba la redacción de *programas especiales* para exámenes, divididos en bolillas de tal manera preparadas que permitiesen acreditar separadamente la competencia de los examinandos.

Aún no se ha practicado en el país el verdadero pensamiento de esta resolución gubernativa. Los programas confeccionados por los profesores y aprobados por las autoridades escolares y universitarias, son verdaderos programas de estudio, en lo que se concentran bajo forma de cuestionarios más ó menos analíticos ó sintéticos, toda la ciencia, no programas especiales de examen.

El ministro Fernández, no ha expresado opinión sobre los programas redactados como consecuencia de su decreto, pero se comprende que ha querido distinguir unos de otros.

Los programas de examen no pueden ser analíticos ni vulgarmente sintéticos, sino programas especiales dependientes de los fines de la enseñanza.

Si la instrucción debe ser más educativa que instructiva, el programa servirá más para acreditar la capacidad psíquica que la riqueza mental. Si, á la inversa, la educación debe ser más instructiva que educativa, el programa sólo deberá acreditar la sabiduría.

En ambos casos, el programa responde á métodos y tendencias pedagógicas distintas que el educacionista no puede ni debe ignorar.

El plan de estudios secundarios del 17 de Enero de 1903 (Ministerio Fernández) no permitía el ingreso á los colegios nacionales sino mediante la presentación de certificados de aprobación de las escuelas primarias nacionales ó provinciales hasta el quinto grado inclusive (aplicación por analogía del artículo 5º de la ley), y certificados de vacunación é higiene.

Esta facultad fué reglamentada por el decreto del 26 de octubre del mismo año estableciéndose (contra la ley 934) que para ingresar como alumno regular en los colegios nacionales, ó rendir examen del primer año de estudios secundarios como alumno incorporado ó libre, era necesario exhibir certificados de haber cursado regular y sucesivamente, según el plan vigente en los institutos de origen nacional ó provincial, los cinco años primarios, y de haber conseguido su aprobación.

Podrían también ingresar al Colegio Nacional, ó rendir examen de primer año, los alumnos que presentasen certificados aprobatorios de los cinco grados, según el plan de instrucción primaria de las escuelas de aplicación, siempre que hubieren rendido exa-

men general satisfactorio de esos mismos grados en las escuelas normales de la Capital ó de las Provincias.

Por analogía á lo dispuesto en otros decretos, se autorizaba á los directores de las escuelas normales para formar, llegado el caso, tribunales de examen compuestos de un profesor normal, un maestro normal y un maestro alumno del instituto incorporado.

Por último, se acordaba á los colegios incorporados que tuviesen más de diez alumnos en estado de rendir examen general de instrucción primaria hasta el quinto grado inclusive, el derecho de solicitar la constitución de comisiones especiales de examen en el propio local de esos establecimientos.

Durante la misma administración se dictaron los decretos de febrero 11 y octubre 26 de 1904, por los que se derogaba la franquicia últimamente acordada á los colegios que tuviesen más de diez alumnos para presentar á examen, y se restablecía el imperio de las comisiones mixtas.

Los estudiantes reprobados en noviembre y los aplazados en febrero en una ó dos asignaturas, podían inscribirse como regulares en el curso superior dando examen libre, pero esta concesión no favorecía la promoción del primer ciclo de estudios secundarios al segundo preparatorio, para cuyo objeto debía obtenerse la aprobación de todas las materias.

Bajo la administración del doctor Quintana (Ministerio González), dictóse el decreto del 3 de noviembre de 1904, uno de los más importantes por su extensión y doctrina.

Sostiénese en él que la ley 934 se había propuesto realizar los fines de la Constitución Nacional al reglamentar el ejercicio del derecho de enseñar y aprender sobre bases amplias que no detuviesen en el futuro el desarrollo de los institutos docentes, ni los institutos técnicos de la enseñanza, ni la acción directiva y fiscalizadora del Estado.

Y como consecuencia, imponíase á los colegios particulares las siguientes condiciones de incorporación:

- Cumplir los requisitos establecidos en los decretos anteriores.
- Poseer el material de enseñanza mínimo indicado en el mismo decreto.
- Comprobar que la dirección y el cuerpo docente tienen título de maestro normal de la Nación ó extranjero, debidamente legalizado ó carrera liberal, y buena conducta á satisfacción del Ministro de Instrucción Pública.
- Acreditar que se ha rendido examen de historia y geografía argentina, instrucción cívica é idioma nacional en las condiciones exigidas en la enseñanza secundaria.

Llevar libros de temas para los profesores, no dictar más de 4 cátedras en el mismo establecimiento, y someterse á la autoridad de la inspección general de enseñanza secundaria, tanto en lo técnico y disciplinario, como en lo higiénico y administrativo.

Estas mismas condiciones se hicieron extensivas á las escuelas normales particulares, por decreto del 4 de noviembre, disponiéndose, además, que cada escuela poseyese tres colecciones de cuadros de anatomía y fisiología humana, etc.; que cada grado de los seis en que se divide la escuela de aplicación anexa á la normal tuviese su propia aula; que cada grado estuviese compuesto de 15 alumnos, como mínimo, y de cuatro cursos normales; y, finalmente, que además de las condiciones exigidas á los directores de los colegios secundarios incorporados, el director, el regente y los profesores de las escuelas normales tuviesen títulos de profesor ó maestro normal argentino ó título debidamente rivalidado.

Por decreto del 24 de febrero de 1905, durante el mismo Ministerio, se hicieron extensivas á las escuelas normales, entre otras disposiciones de carácter reglamentario, las relativas al pago de un derecho de examen y á la retribución de los examinadores; resolviéndose, además, que las mesas serían formadas por la inspección general, que el examen consistiría en dictar dos clases de práctica pedagógica sobre lectura y ejercicios intuitivos, y que el aplazamiento en pedagogía importaría á los alumnos regulares ó incorporados la repetición íntegra del curso.

Con un propósito evidentemente liberal en materia de enseñanza, el Gobierno autorizó á la Dirección de Escuelas de las Provincias de Córdoba (Nov. 29/905), Catamarca (Dic. 7/905), Buenos Aires (Dic. 13/905), y al Concejo General de Educación de Santiago del Estero (Dic. 2/905), para expedir certificados de estudios á los alumnos que desearan ingresar á los colegios nacionales, aunque imponiéndoles la obligación de comunicar á la inspección general de enseñanza secundaria y normal, todo cambio que se produjere en el personal directivo y docente de dichos establecimientos.

En Feb. 27/905 la misma administración dictó un nuevo reglamento para los Colegios Nacionales en que se resumen los decretos anteriores y todos los progresos realizados en la organización, administración y disciplina de estos institutos.

Distínguese especialmente este decreto por su meditada tendencia á eliminar los exámenes y á sustituirlos por un régimen estricto de

disciplina fundado en la enseñanza, asistencia y atención de los alumnos.

No era la primera vez que se había intentado establecer un sistema semejante. El eminente doctor J. M. Gutiérrez, rector de la Universidad de Buenos Aires, había propuesto á la consideración del Gobierno de la Provincia, en 4 de marzo 1872, con motivo del suicidio de un estudiante, *la supresión de los exámenes parciales* y que en su reemplazo bastasen para ganar los cursos los *certificados de idoneidad* y suficiencia discernidas por los profesores.

Esta proposición no fué aceptada entonces por el Gobierno, pero renacida en 1905 bajo la inspiración de un distinguido ministro, estaba destinada á florecer en el año siguiente.

El decreto del 27 de febrero sometía los estudiantes á la clasificación diaria y mensual de los profesores y sólo exigía exámenes á los alumnos de los colegios incorporados á la enseñanza secundaria, á los libres, á los regulares que resultasen aplazados en una ó dos asignaturas, á los que deseaban matricularse en los Colegios Nacionales, y á los que intentaban rendir de una sola vez los exámenes correspondientes á todo el plan de estudios secundarios.

El examen de ingreso debía rendirse en dos pruebas, siendo la primera eliminatoria, quedando reprobado el examinando que no obtuviese en esta última prueba la suma de 9 puntos por lo menos, correspondiente á 3 por cada período de la misma, ó menos de dos puntos en cada una de las asignaturas que debiera aprobar, ó que cometiese en la composición más de tres faltas de ortografía.

En la Capital, las mesas debían formarse por la Inspección General, con profesores oficiales, y en las Provincias por los rectores y, en su defecto, por los directores de las escuelas normales.

Con excepción de los de ingreso, todos los exámenes debían constar de una prueba escrita y otra posterior oral, siendo ambas eliminatorias, aunque la reprobación se refiriese á una sola de dichas pruebas.

Los temas de los exámenes escritos serían fijados por el Rector y los orales se efectuarían por medio de preguntas sobre cualquier punto del programa,—á cuyo efecto, los colegios incorporados debían *conformar* sus programas á los de los Colegios Nacionales.

Las comisiones examinadoras debían componerse de 3 miembros, por lo menos, tratándose de exámenes parciales ó de ingreso, y de 5 miembros, por lo menos, tratándose de exámenes generales.

Los miembros de estas comisiones serían designados por los rectores eligiéndolos entre los profesores oficiales, pero, en caso necesario, podrían integrarlas con personas competentes ajenas al colegio.

Los inspectores, rectores y vice-rectores, son considerados por el decreto como miembros natos de dichas comisiones y hallándose presentes, podrán, si así lo desean, ejercer la presidencia.

Los alumnos libres, salvo caso de fuerza mayor, (con excepción de la Capital), sólo podrán rendir examen de estudios secundarios en los colegios donde rindieran el de ingreso.

Los exámenes generales se dividirán en tres términos, correspondientes á Ciencias Naturales, Matemáticas y Letras.

Como se ve, este decreto ha reglamentado de una manera extensísima la ley del 30 de septiembre de 1878, aun cuando no haya asumido el carácter de decreto reglamentario. Muchas de sus disposiciones han contrariado la letra y espíritu de dicha ley, sin afectar, sin embargo, la libertad.

Las condiciones del artículo 1º han sido ampliadas considerablemente; el artículo 2º, ha quedado sin efecto, como consecuencia de la nueva constitución de las mesas; el 5º, queda en condiciones análogas al primero; el tercero y sexto, son los incisos que no han sido modificados, el primero de estos porque de antemano somete los estudiantes libres á todas las prescripciones que se les impongan, y el segundo, porque los alumnos de los institutos de enseñanza superior ó profesional, están subordinados á los estatutos de las universidades.

El mismo Gobierno dictó el decreto de junio 14 de 1905 determinando el plan de correlación de estudios primarios y secundarios.

Exige para el ingreso en los Colegios Nacionales haberse cursado los seis grados de las escuelas de aplicación ó comunes; tener doce y quince años respectivamente para los Colegios Nacionales y Escuelas Normales.

Para gozar de los beneficios de la incorporación, las escuelas de las provincias deberán acogerse al plan establecido por el Gobierno Nacional en toda su integridad.

Para ingresar á la Escuela Industrial de la Nación se requiere las mismas condiciones que para los Colegios Nacionales.

Para ingresar en las Escuelas Comerciales, tanto de varones como de mujeres, ó á las escuelas profesionales ó á los Institutos de Sordomudos se requieren también las condiciones de edad y otras más de carácter reglamentario que el decreto enumera.

Durante la anterior administración (Ministerio Pinedo) se ha dictado un importantísimo decreto (marzo 31/906), suprimiendo los exámenes en los Colegios particulares incorporados.

Por este decreto, los alumnos pertenecientes á colegios que tuviesen la totalidad de los cursos del plan de estudio y hubiesen cumplido íntegramente las disposiciones á que estaban sometidos, quedaban exceptuados de las pruebas exigidas por los reglamentos anteriores y podían realizar su promoción en la misma forma que los estudiantes regulares.

Las comisiones mixtas debían reunirse al fin de cada año escolar en el Colegio Oficial para examinar las planillas mensuales de clasificaciones presentadas por los profesores y establecer las respectivas promociones de alumnos.

Los estudiantes que en los dos últimos meses del año escolar no hubiesen obtenido clasificación superior á 1 no podían ser favorecidos con la promoción.

La supresión del examen establecido para los alumnos de los Colegios Nacionales había dado buenos resultados, y no era conveniente que se privase de sus beneficios á los alumnos de los demás colegios.

La razón científica que había informado aquella medida subsistía despues del año transcurrido, y era, según lo reza el decreto, "aplicable á toda clase de estudiantes que sigan cursos regulares bajo una organización y disciplina mentales que ofrezcan serias y positivas garantías».

Considerábase el sistema del examen incompleto é irregular, más artificial que verdadero; y juzgábase que las exigencias de los decretos reglamentarios debidamente cumplidas por los colegios incorporados, bastaban á asegurar los beneficios concurrentes de educación pública que estaban prestando.

«Conviene preparar paulatinamente el terreno de una *progresiva y coordinada libertad de enseñanza*, dicese en el decreto, como lo quiere la Constitución Nacional; el ejemplo extraño estimula esta tendencia hacia el florecimiento general de los estudios, y justo es confesar que muchas trabas que limita y hasta neutralizan la función de docencia pura de los Colegios Nacionales, residen en los vínculos de íntima y recíproca relación entre estos institutos y los privados».

Este decreto y el del 27 de febrero de 1905, constituyen jalones, por decirlo así, de verdadero progreso educacional, y son expresión elocuente de la tendencia constitucional argentina hacia la escuela elemental y superior libre.

Conviene advertir que como consecuencia del decreto del 27 de febrero de 1905, algunos padres de familia se presentaron al Gobierno pidiendo que se eximiera á los alumnos de los colegios incorporados de la obligación de rendir examen de ingreso, por tratarse de una exigencia que reputaban contraria á la ley sobre libertad de enseñanza.

El P. E. por resolución del 23 de noviembre de 1905 desestimó esta pretensión manifestando que la ley 934 sólo define las condiciones para obtener los beneficios de la incorporación, comprendiendo entre ellas los exámenes á que deben someterse los aspirantes, sin legislar sobre los institutos oficiales, ni crear igualdades determinadas entre estos colegios y los particulares, por manera que el P. E. puede variar la forma sancionada sin violentar la ley, así como establecer diferencias entre los alumnos de esos establecimientos, no pudiendo invocarse en contra de esta interpretación el hecho de la supresión de exámenes para los alumnos oficiales, porque esta medida es *didáctica* y el Estado puede vigilar directamente la marcha de la educación, lo que es imposible hacer con los particulares, como no sea en forma de examen al principio ó fin de cada serie de estudios.

Por consiguiente, la principal, sino la única razón que ha informado el rechazo de aquella tentativa de los padres de familia hacia

la igualdad en las libertades, es la misma que sirve de fundamento á la última reforma: razones de orden, disciplina y conveniencias escolares que no afectan, sino que más bien secundan el pensamiento gubernativo de llegar paulatinamente á la más amplia libertad de enseñanza.

La pasada administración, bajo el ministerio Pinedo, ha creído que los excelentes resultados obtenidos por la supresión de los exámenes está en relación con los rigurosos medios de vigilancia aplicados á diario por los inspectores, y que no se requiere mayor garantía.

Esta reforma, empero, debe ser aún objeto de algunas modificaciones. *Nemo repente fuit turpissimus*, decía Séneca, y en efecto, nadie surge hoy armado para la batalla como el mito de la leyenda antigua.

El decreto del 28 de abril de 1906 reglamenta el del 31 de marzo sobre supresión de exámenes en los colegios incorporados.

Ocurre con este decreto lo que viene sucediendo desde que se dictó el primer reglamento. Los decretos hacen las veces de ley y es menester reglamentarlos con otro decreto.

Los colegios incorporados que pidan acogerse al decreto del 31 de marzo deben llevar hasta cinco clases de registros; no admitirán en sus cursos regulares ningún alumno que haya sido expulsado de los colegios nacionales ó que, por falta de asistencia en los colegios nacionales ó incorporados, haya perdido algún curso.

El inspector podrá hacerse cargo de cualquiera clase é interrogar los alumnos.

Las disposiciones sobre asistencia, duración del año escolar, horas de clase y horarios vigentes para los colegios nacionales, regirán también para los incorporados.

Los colegios que no pidan acogerse al decreto del 31 de marzo, y los que habiendo pedido este beneficio no se encuentren en las condiciones reglamentarias, quedarán, sin embargo, sujetos á las disposiciones vigentes sobre incorporación de colegios.

Unos de los decretos de mayor trascendencia es el dictado durante el mismo ministerio el 22 de febrero de 1907, anexando el Colegio Nacional Central de la Capital y el Instituto Nacional del Profesorado secundario á la Universidad de Buenos Aires, y los colegios de La Plata y Córdoba á las respectivas universidades.

El P. E. ha entendido llegar por este medio á fijar netamente el doble carácter del colegio secundario conservando á la mayoría de los Colegios Nacionales la función histórica de la cultura general, y dando á los anexados la función propiamente preparatoria de los estudios facultativos, á cuyo fin las Universidades deben proyectar un curso final de polifurcación.

Como se ve, este decreto importa para el gobierno una delegación importante de sus facultades á la vez que el reconocimiento

de que los Colegios Nacionales deben ser centros de cultura general más bien que de cultura preparatoria.

En parte, se rinde en él un merecido homenaje á los educadores de 1865 que proponían imprimir á la enseñanza secundaria un carácter menos doctoral ó clásico, pero más comprensivo de los conocimientos útiles para todas las actividades é inclinaciones del espíritu.

De acuerdo con el propósito apuntado por el P. E. los colegios anexados quedan sujetos á los planes y reglamentos vigentes ó que se dictaren en adelante, facultándose á las universidades para introducir modificaciones siempre que no compartan ninguna diferencia-ción substancial con el régimen de los demás colegios cuyos certificados darán acceso á los colegios anexados, en el curso que corresponde.

Las Universidades quedan autorizadas para proyectar los programas y horarios especiales para todos los cursos de los colegios anexados, pero no pueden establecerlos definitivamente sin previa aprobación del Gobierno.

Ultimamente (enero 7 de 1909), el P. E. ha dictado un nuevo decreto reglamentando los exámenes para los colegios nacionales é institutos preparados.

Sostiénese en él, que el sistema de promociones adoptado por los decretos del 27 de febrero de 1905 y 31 de marzo de 1906, no ha dado los benéficos resultados que esperaban sus autores, sin duda, porque requiere para su eficacia la conjunción de muchos elementos: el concurso decisivo de los padres de familia, determinadas condiciones de probidad y de labor mental en los alumnos y una severa dedicación docente, condiciones que será indispensable fortalecer previamente.

Cree el P. E. que ese sistema es impropio, por ahora, para acreditar el grado de preparación de los alumnos, por haber comprobado una extraña disminución de aplazados al mismo tiempo que un grave descenso en el nivel medio de preparación de los educandos.

Para salvar estos inconvenientes, el P. E. resuelve mantener la composición escrita mensual á fin de comprobar el esfuerzo sostenido por los alumnos regulares é incorporados durante el año, y establecer un examen oral de fin de curso que, además de obligar al alumno á coordinar y sistemar los conocimientos dispersos adquiridos en la labor escolar, permita apreciar la eficacia de la enseñanza y el grado de dedicación puesta en la obra por cada profesor.

El decreto libera á los profesores del árduo trabajo de clasificar mensualmente á los alumnos por sus respuestas diarias.

El examen oral de los alumnos incorporados se hará en sus respectivos colegios ante comisiones mixtas compuestas de dos profesores oficiales y uno particular.

Los alumnos libres darán dos exámenes, uno escrito y otro oral.

Los exámenes generales se modifican totalmente desde que se

obliga al solicitante á dar examen de cada una de las materias ante las comisiones comunes.

Para los exámenes de ingreso se conserva la prueba escrita y oral, siendo la primera eliminatória.

El decreto introduce una modificación notable en cuanto al examen oral. Este examen debe rendirse en los gabinetes, laboratorios ó aulas especiales de cada asignatura, debiendo tener el alumno á la vista durante el examen, instrumentos, aparatos, objetos naturales ó útiles de enseñanza de que disponga el establecimiento, para imprimir á la prueba un carácter experimental que permita á la comisión examinadora apreciar no sólo los conocimientos sino también las aptitudes adquiridas por el alumno.

Con este objeto, el examen oral constará de dos partes:

- a) Para las materias cuya enseñanza requiera instrumentos ó aparatos, la primera parte del examen consistirá en su manejo ó versar sobre los trabajos prácticos ejecutados por el alumno (para los estudiantes regulares é incorporados), de acuerdo con los programas respectivos.
- b) La segunda parte, consistirá en un examen sobre una bolilla del programa sacada á la suerte.

La reforma del examen oral ha sido constantemente pedida por profesores é institutos como medio necesario de comprobar eficazmente la enseñanza discernida á los alumnos. Pero esta medida, no obstante la importancia de las nuevas reformas, no dará todos sus frutos si no se exige la redacción de programas sintéticos *especiales* de examen.

Sin tiempo para resumir en pocas líneas la enorme acción administrativa que hemos mencionado, defiero su recapitulación al lector, en la inteligencia de que llegará á estas conclusiones:

Que los decretos reglamentarios y similares dictados por el P. E. desde la sanción de la ley sobre libertad de enseñanza, han representado el doble oficio de leyes y reglamentos.

Que ellos constituyen una suma de elementos pedagógicos suficientes para preparar una ley definitiva sobre libertad de enseñanza.

Y, finalmente, que la inspiración de los poderes públicos, sino acertada en todas las circunstancias, ha sido siempre intensamente educacional y patriótica.

Para terminar, advertimos, que la ley de septiembre de 1878 no ha respondido en modo alguno á su nombre. Creada con el único objeto de combatir el monopolio universitario de los colegios nacionales, ocupóse solamente de hacerlo también extensivo á los demás colegios, fueran particulares ó establecidos por los gobiernos de provincia. No se concibió en aquella época la existencia de un colegio de enseñanza común, sin orientación universitaria. Todas las vías escolares debían conducir á la Universidad, so pena de no ser argentino, ni hombre.

La libertad de enseñar y aprender, debía interpretarse como el derecho natural de incorporarse á los colegios preparatorios y de ingresar á cualquiera de las Facultades. Fuera de este punto nada se reglamentaba, ni preveía.

Felizmente, para la nación, la verdadera libertad quedaba, á pesar de todo, incólume, por no haber sido vista ó haber sido respetada. Pero, á través del tiempo, ha persistido, como idea fija, genuinamente nacional, la enfermiza inclinación del doctorado.

CARLOS RODRÍGUEZ ETCHART,

Catedrático de Legislación Escolar y de Psicología
en la Universidad Nacional de La Plata.