

2709

**La Instrucción Primaria en
sus relaciones económicas
con la localidad i el Estado**

DARÍO E. SÁLAS



La Instrucción Primaria en sus relaciones económicas con la localidad i el Estado

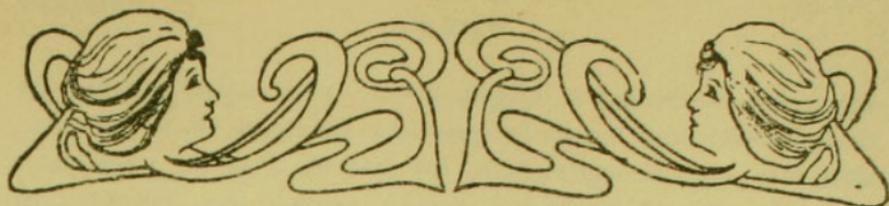
31847

DARÍO E. SÁLAS



279206

SANTIAGO DE CHILE
Sociedad Imprenta y Litografía Universo
GALERIA ALESSANDRI, NÚM. 20
1915



La instrucción primaria en sus relaciones económicas con la localidad i el Estado



Informe presentado a la Sección IV, **Instrucción**, del II Congreso Científico Pan-Americano, sobre la cuestión N.º 1, de la Parte 1.ª a) *¿En qué proporción debería sostenerse la instrucción elemental por impuestos locales i en cuál por impuestos del Estado? ¿Cuáles deberían ser los factores determinantes en dicha distribución?*

INTRODUCCION

El relativo atraso de la instrucción primaria en las naciones latinas de nuestro Continente es debido, entre otras causas, también fundamentales, a la incapacidad de estos países para destinar a aquella rama de la enseñanza recursos en cantidad suficiente.

I esta incapacidad, a su vez, tiene en parte oríjen en la falta de un sistema adecuado de provision de rentas para escuelas. He ahí por qué el problema de que entro a ocuparme es de enorme trascendencia para el porvenir de la educación popular, no ya sólo en los Estados Unidos, donde se ha hallado él de actualidad en todo tiempo, sino especialmente en el resto de la América.

Parece innecesario advertir que, tratándose de un problema

de acción, no es tanto—digan lo que quieran los economistas de gabinete—una teoría lo que debe guiarnos en su solución, sino más bien la experiencia, los hechos. Precisa, pues, para arribar a alguna conclusión válida, esbozar los regímenes en práctica a este respecto i comparar sus resultados. I al bosquejar estos diversos sistemas, necesariamente debe considerarse una posibilidad no contemplada en el título del tema propuesto: la posibilidad de que la enseñanza primaria sea costeadada, no mediante el esfuerzo conjunto del Estado i sus unidades subordinadas, sino exclusivamente por el primero—es el caso de Chile—o por estas últimas.

A) EL PROBLEMA EN JÉNERAL

I

SISTEMAS FUNDAMENTALES

El problema de la proporción en que el Estado i las localidades debieran contribuir al sostenimiento de la instrucción primaria i de los factores que convendría tomar en cuenta al fijar esa distribución, ha recibido, como el problema de la administración escolar, soluciones prácticas de lo más variadas i que muestran toda la gama desde la descentralización más completa a la centralización más absoluta.

De estas soluciones, la primera radical, o sea la abstención total del Estado i el sostenimiento exclusivo de las escuelas por impuestos locales, o directamente por los beneficiados, pertenece, puede decirse, a la historia. La aplicación del concepto moderno del Estado ha ido gradualmente eliminándola. La educación popular es cosa demasiado grave para que pudiera seguir confiada por completo en manos de los particulares i de las autoridades locales, es decir, abandonada a los prejuicios de partido, al sectarismo, o a la ignorancia, a la incuria, a las rencillas i cortas vistas lugareñas; demasiado trascendental para que el gobierno pudiera desentenderse de su deber de intervenir

en ella, fijándole normas determinadas i contribuyendo a costearla i fomentarla. Nacido—en la época moderna—con un propósito relijioso, o si se quiere sectario, en los dias de la Reforma, el movimiento de intervencion del Estado se vigoriza en los siglos siguientes, en especial en el curso del XIX, a medida que el principio, hoi vulgar, de que el bienestar de la nacion depende del grado de eficiencia de sus individuos, penetra en la mente de los gobernantes. Con todo, la intervencion económica del Estado no ha llegado en algunos casos sino mui tarde: no es tan antigua en Massachusetts la lei que abolió el réjimen de distritos autónomos, ni en los Estados Unidos en jeneral, tan antigua la creacion de «fondos» escolares, i data apénas de 1902 la reforma constitucional que estableció i reguló en Suiza el ausilio del Gobierno federal a las escuelas cantonales. Si es cierto que sería difícil citar hoi el caso de un pais civilizado que deje pesar esclusivamente sobre los gobiernos locales la responsabilidad del costo i administracion de las escuelas, no es difícil, en cambio, citar casos en que, por una parte, las comunas abdican de mala gana el control de la enseñanza i en que, por otra, con igual mala voluntad asume el Estado la obligacion de contribuir a costearla.

El sistema opuesto, o sea el de sostenimiento esclusivo por el Estado, no es un réjimen histórico. Entre los ejemplos que de él pueden citarse, i para no mencionar el del Japon, figuran el de Francia, pais, sin embargo, en que la vijencia de tal réjimen presenta algunas atenuaciones, i Chile, sobre todo Chile. Se trata en cada uno de estos casos de sistemas recientes, en que se ha roto al parecer violentamente con la tradicion, i que arrancan su oríjen de causas diversas. En Francia, la influencia napoleónica i la tendencia de la República a la gratuidad, obligacion i secularizacion de la primera enseñanza, principios incorporados en la lejislacion nacional desde 1881 a 1904, han conducido al sostenimiento de las escuelas, en parte principal, por medio de impuestos cobrados por el Estado i destinados especialmente a ellas. I en Chile, las esperiencias nada felices realizadas con el réjimen parcialmente local han traído como consecuencia la absorcion por el Estado de la totalidad de las funciones docentes, abdicando las comunas—en una época en que éstas no alcanzaban aun la clara nocion de la solidaridad de intereses entre la jeneracion adulta i las nuevas—sin queja

i hasta sin darse de ello cuenta, todo derecho i todo deber relativos a la educacion. Es por eso que, allí, el Estado, a pesar de disposiciones legales en contrario, costea hoi por sí solo la instruccion primaria, deduciendo los fondos de sus rentas jenerales, es decir, en la misma forma en que ha costeado siempre la enseñanza secundaria, superior i especial, ramas todas, como se sabe, completamente gratuitas.

Entre estos dos extremos se encuentra el réjimen que podria llamarse misto—el medio que constituye virtud entre abstencion i exceso—i en conformidad al cual, tanto el Estado como las localidades, i no exclusivamente una u otra entidad, concurren al sostenimiento i fomento de la primera enseñanza. Es este el réjimen más jeneral, lo cual no significa—aun cuando podamos considerarlo desde luego como el mejor—que su implantacion no ofrezca inconvenientes, o por lo ménos, que su éxito no dependa de las circunstancias locales.

Obsérvase en él, como veremos, la mayor variedad, no sólo en cuanto a las fuentes de que se obtienen los fondos i a la manera de colectarlos i distribuirlos—cuestiones que por el momento no interesan—, sino sobre todo en lo que respecta a la proporcion entre los aportes de las localidades i el Estado.

II

CENTRALIZACION I DESCENTRALIZACION

En jeneral, cada uno de estos sistemas presenta sus ventajas i desventajas. Unas i otras nacen, sobre todo, de los diferentes rejímenes de administracion que esa diversidad de sistemas trae consigo. Porque la legislacion escolar comparada revela el hecho—natural, por lo demas—de que el grado de injerencia del Estado o del poder local en la administracion i gobierno de las escuelas, guarda relacion con la cuota que cada uno de ellos aporta a su sostenimiento. Miéntras la instruccion primaria fué costeada exclusivamente por impuestos locales, el control del Estado sobre ella ha debido, como durante la Edad Media en Europa i otro tiempo en Massachusetts, ser nulo o casi nulo; pero, a medida precisamente que el gobierno central eleva el

monto de sus cuotas, crecen tambien sus facultades, hasta llegar a ser, en casos como el de Chile, omnipotente su accion i nula o casi nula la accion de los poderes locales. I la tendencia que se observa en los estados modernos a aumentar cada año la proporcion en que contribuyen a los gastos de la primera enseñanza, parece, justamente, obedecer—a juzgar por lo que en la práctica sucede—al propósito de mejorarla, no sólo acrecentando sus rentas, sino asegurándose el gobierno central una mayor injerencia en su administracion i direccion. Los resultados que derivan de la mayor o menor centralizacion o descentralizacion administrativa de las escuelas, pueden, por lo tanto, servirnos para apreciar en jeneral las ventajas i desventajas de cada uno de los sistemas de renta a que nos hemos referido.

La centralizacion en materia de enseñanza—que implica el sostenimiento esclusivo o casi esclusivo de las escuelas por el Estado—favorece la uniformidad, i con ella, introduce la economía i facilita la coordinacion de las instituciones i la simplificacion del rodaje administrativo; libra a las escuelas i a los maestros de los peligros que para ellos podrian traer las diferencias sectarias, la política pequeña, la desidia i la falta de preparacion de las autoridades locales, i permite, en cambio, seguir una política educacional definida i durable, fijar normas igualmente elevadas en toda la estension del país así a las escuelas como a los maestros, formar carrera al profesorado i aumentar la eficacia de su labor procurando a todos sus miembros una situacion económica compatible con la dignidad de su mision que desempeñan. La centralizacion, ademas, contribuye a fortificar el sentimiento de solidaridad nacional i, lo que es más importante que todo, permite ofrecer a toda la jeneracion nueva del país—resida donde resida—la igualdad de oportunidad educativa, sin la cual la otra igualdad, la que las leyes proclaman, carece de aplicacion i aun de sentido. I, finalmente, no es la menor de las ventajas del réjimen centralizado, la facilidad que da para el empleo de especialistas—visitadores jenerales i técnicos, estadísticos, etc.—en la direccion e inspeccion de la enseñanza.

La descentralizacion, en cambio, estimula poderosamente el interes del pueblo en las escuelas, ya que, sintiendo que contribuye más o ménos directamente a costearlas, se inclina cada

ciudadano a considerarlas como cosa propia, i ese interes, lazo que une a la escuela con el hogar i la comunidad, es la fuerza que trasforma a aquélla, de simple mecanismo, en institucion con vida. Ventajas propias del sistema descentralizado—si bien no imposibles de encontrar en un réjimen centralista más o ménos perfecto—son, ademas, la adaptabilidad de la enseñanza a los variadísimos intereses i necesidades locales i rejionales—vale decir, flexibilidad de planes de estudios, programas, métodos, horarios, temporadas de vacaciones, etc.—; la oportunidad que ofrece para los ensayos de réjimenes nuevos; la emulacion que desarrolla entre las localidades, i el carácter ménos oficial, más familiar, si se quiere, que toman las relaciones entre los funcionarios encargados de dirigir la enseñanza i el público.

Los defectos de cada uno de estos sistemas están precisamente, con las salvedades hechas más arriba, en la carencia de las virtudes propias del otro.

El sistema ideal será, pues, el que, junto con proteger a las escuelas contra las deficiencias i los peligros de la direccion local i a la vez contra las deficiencias i los peligros de la direccion centralizada, les permita sacar partido de las especiales ventajas de una i otra. Puédese, por eso, concluir que, en jeneral, el sistema de administracion mista es el más adecuado i que, de consiguiente, i en atencion a la correspondencia que necesariamente guardan el grado de control sobre las escuelas con la proporcion en que se contribuye a costearlas, deben concurrir a su sostenimiento las dos entidades que conviene tengan parte en su direccion: el estado i los poderes locales.

III

LA PROPORCIONALIDAD

Se presenta ahora el problema de la proporcion en que han de contribuir al sostenimiento de la enseñanza primaria la localidad i el Estado, i de los factores que han de tomarse en cuenta para fijar el aporte de cada uno.

Cuestion es esta que no admite sino soluciones de carácter mui jeneral, como quiera que sus factores—raza, cultura, tradicion e historia, gobierno i concepto de sus funciones, etc.—

varían en una estension considerable. Lo más que puede intentarse es mostrar la política seguida al respecto en aquellos países de sistema misto que se preocupan especialmente de la educación, i fijar la tendencia que en la jeneralidad de ellos domina.

En Francia, la mayor parte del costo de las escuelas—alrededor de dos tercios del total en 1910—recae sobre el Estado; si bien los dineros con que éste concurre no se deducen de rentas jenerales, sino de impuestos nacionales especialmente destinados al objeto. Los departamentos pagan solamente los servicios de inspectores de talleres escolares, i de especialistas para la enseñanza agrícola, comercial e industrial suministrada en las escuelas; i las comunas, por su parte, no costean directamente sino los gastos de edificacion escolar, de mobiliario i equipo, de calefaccion i luz, la residencia del maestro, los sueldos de algunos instructores especiales i ciertos gastos menudos.

Pero Francia—lo hemos dicho—es la escepcion.

En Prusia, de acuerdo con la Constitucion de 31 de Enero de 1850 i la lei sobre sostenimiento de las Escuelas Públicas Primarias, de 28 de Julio de 1906, «los fondos para la ereccion, sostenimiento i fomento de las escuelas públicas, se proveen por las comunidades locales, i cuando se pruebe la incapacidad para hacerlo, puede el Estado dar ayuda suplementaria...»; «la ereccion i mantenimiento de las escuelas primarias públicas recae, con las escepciones que esta lei establece... en las comunidades municipales i los distritos independientes...»; «donde la incapacidad de un distrito escolar para sufragar el costo del mantenimiento de una escuela primaria, es probada, se concede subsidios por el Estado». Dentro de estas limitaciones impuestas a la contribucion del Estado, la cuota del gobierno central ha ido, sin embargo, en aumento, hasta llegar en 1911 a constituir una cuarta parte del total de gastos de instruccion primaria.

En Italia, la contribucion del Estado ha crecido en proporciones tales en los últimos años que, de cuatro millones de liras que destinaba aquél a las escuelas en 1899, llegó a invertir en ellas 24 millones en 1910, cuando la cuota de las comunas alcanzaba a 136 millones. La lei de 4 de Junio de 1911, junto con asegurar al Estado una mayor injerencia en la direccion de la enseñanza primaria, tiende a aumentar considerablemente las cuotas de gobierno central.

Tambien en Bélgica subia la cuota del Estado: en 1906 habia alcanzado a un 41,4% del total.

En Inglaterra, pais en el cual, como se sabe, la intervencion directa del gobierno en el sostenimiento i administracion de las escuelas es reciente, los fondos acordados por el Parlamento alcanzaban ya, en 1909, más o ménos a la mitad del costo total.

La tendencia a aumentar la contribucion del gobierno, en los paises europeos de réjimen escolar no centralizado, es jeneral. A los ejemplos citados podrian agregarse el de Dinamarca, el de España i otros.

Variiedad semejante a la que ofrecen las naciones europeas, presentan los paises de este Continente.

En los estados de la Union Americana, acerca de cuyas condiciones en este respecto es más fácil obtener informaciones exactas, los fondos destinados a la instruccion primaria se descomponian en 1912, segun reza el informe del Comisionado de Educacion, en la siguiente forma:

Fondos i rentas permanentes.....	3,3%
Impuestos del Estado.....	15,3%
Impuestos locales.....	74,0%
Otros recursos.....	7,4%

La proporcion en que los diversos estados contribuyen, varía desde un 2%, que suministraban, derivados de «fondos» permanentes i otras fuentes, los de Massachusetts i Iowa, a un 50%, cifra alrededor de la cual fluctuaba la cuota central en Michigan, Alabama, Montana, Maine, Georgia. Tambien aquí, la tendencia de los estados ménos centralistas, como lo revela aun el exámen más somero de los informes del Bureau de Educacion, es a aumentar año a año la cuota con que contribuyen.

Los datos que preceden i muchos otros que podrian aducirse, autorizan para concluir que en los paises que practican el réjimen misto en lo referente al costo i administracion de la enseñanza primaria i cuyos sistemas de educacion son dignos de estudio, la contribucion del Estado para el sostenimiento de las escuelas tiende a aumentar i aun a equilibrar los fondos que al mismo objeto destinan las comunidades locales.

IV

FACTORES DE LA DISTRIBUCION

Esta constatacion, que permite establecer una norma ideal—la de igualdad—para la participacion que en el costo de la primera enseñanza cabe al Estado i a la localidad, no escluye la consideracion de los factores que deben tomarse en cuenta, por una parte, para fijar en cada pais en particular la cuota que a cada una de esas entidades corresponde, i, por otra, para fijar con respecto a cada comunidad local la proporcion en que ella i el Estado se distribuirán los gastos del mantenimiento de las escuelas.

Entre los factores del primer grupo deben considerarse fundamentales—sobre todo si se admite el principio de la correspondencia entre la cuota con que se contribuye i el derecho que se tiene a participar en la administracion—la historia, el grado de evolucion democrática i de cultura jeneral, la homogeneidad de raza, la eficacia de los gobiernos locales, el hábito de contribuir directamente a los gastos escolares i el grado en que las diferencias de secta i de partido apasionan a los ciudadanos e influyen sobre su actitud ante los problemas de enseñanza. Cualquiera que sea su concepto ideal acerca de la proporcion en que deben contribuir a costear la primera enseñanza el Estado i las localidades, no podrá el lejislador desentenderse de las condiciones recién enumeradas sin esponerse a un fracaso. Es tan evidente la necesidad de tomar en cuenta esos factores, que toda demostracion seria superflua. No hace falta, pues—i seria cruel en estos momentos—examinar el caso de Béljica, en donde la política de *laissez faire* del gobierno, concordante con la cuota, escasa para las circunstancias, con que concurre al sostenimiento de las escuelas, ha permitido dar a éstas un carácter sectario, convirtiéndolas así en una presa que han solido disputarse con ardor en las comunas, clericales i liberales... Ni precisa tampoco estenderse en la consideracion de algunos tristes ejemplos de nuestra América, en que, o indiferentes o escasos de recursos o anhelosos de trasplantar al propio

país rejímenes estraños, los gobiernos centrales hicieron gravitar sobre las localidades la mayor parte de las cargas de la instruccion primaria, sin ver que el gobierno local era deficiente, que existian abismos entre razas i clases, que la masa de la poblacion era analfabeta i que, ocultos tras el velo del amor por la educacion pública, acechaban en cada jurisdiccion escolar los intereses de secta i de partido.

La regla, pues, en lo relativo a los factores de que venimos ocupándonos, es, a nuestro juicio, la siguiente: miéntas más desfavorables se presenten estos factores, mayor debe ser el control que el estado ejerza sobre la enseñanza i mayor, por lo tanto, la cuota con que contribuya a costearla, i, a la inversa, miéntas más favorables sean aquellas condiciones, ménos necesaria es la intervencion del Estado.

Otra cosa es tratándose de determinar la proporcion en que, con respecto a cada localidad en particular, han de distribuirse los gastos entre ella i el Estado. Las normas seguidas a este respecto son tambien en extremo variadas i algunos de los planes puestos en práctica, bastante complejos. En jeneral, sin embargo, o las localidades (provincias, departamentos, comunas) imponen una contribucion especial cuyo monto fija por lo comun el Estado i éste, sea deduciéndolo del «fondo» escolar, de rentas jenerales o de un impuesto tambien especial, concurre con el resto, o bien el Estado fija la cuota que dará a la localidad i ésta se procura lo que falta.

La contribucion del Estado es determinada segun las siguientes bases, empleadas singularmente o en combinacion: avalúo de la propiedad sujeta a impuesto, poblacion escolar, matrícula, asistencia media, número de maestros. Se observa ya tambien la tendencia a destinar sumas especiales para ayudar a las localidades pobres—a fin de dar a sus niños iguales ventajas que a todos los demas del país—i para premiar a aquéllas que, en proporcion a sus recursos, gastan particular empeño por alcanzar i aun sobrepasar el mínimum de las exigencias del Estado. El estudio comparativo de estos diversos sistemas—omito detalles en obsequio a la brevedad—me lleva a concluir que el censo escolar, la asistencia media i las dos bases últimamente mencionadas, la de la necesidad i la del esfuerzo—bases, en realidad, la una, de la igualdad de oportunidad i la otra, del progreso—son, entre las normas por que puede reglarse la contribucion

del Estado, las más fáciles de aplicar, las más justas i las que mejor consultan el interes de la enseñanza.

El Estado debería, pues, asignar a cada comuna (o departamento)—deduciéndola, sea del «fondo» escolar, si existe, o de impuestos especiales o simplemente de rentas jenerales,—cierta suma por alumno de poblacion escolar i otra algo mayor por alumno de asistencia media, i obligaria a los municipios (o departamentos) a concurrir con una suma que se obtendria principalmente por medio de impuestos locales especiales cuyo monto fijaria el Estado. Este, ademas, concurriria con una cantidad adicional al costo de las escuelas en aquellas localidades en que la vida es escepcionalmente cara o dificil; ayudaria a completar su cuota a las comunas pobres, i premiaria con recursos estraordinarios a las que, en proporcion a los medios de que disponen, hicieran sacrificios por el mejoramiento de sus escuelas. Comisiones especiales estudiarian las condiciones de las diversas localidades i recomendarian a aquéllas que, por cualquiera de esos capítulos merecieran atencion del gobierno central, fijando, al mismo tiempo, la suma adicional que éste debería destinar a cada una. El Estado, finalmente, garantizaria los empréstitos que las Municipalidades levantarán con el objeto de cubrir su cuota tratándose de gastos estraordinarios considerables, como la construccion de edificios escolares i otros.

B) EL CASO DE CHILE

I

ANTECEDENTES

La norma que se ha propuesto relativa a la proporcionalidad, careceria de aplicacion, aun aproximada, tratándose de aquellos paises como Chile en que impera un réjimen totalmente centralizado i que, convencidos de las ventajas del sistema misto,

procedieran a imponer a las localidades la obligacion de contribuir al sostenimiento de la primera enseñanza. La implantacion de un sistema semejante al que hemos considerado ideal, faltando las condiciones necesarias para su correcto funcionamiento, podria producir—hai de ello ejemplos, lo hemos visto—desastrosos resultados.

Chile, nacido a la vida independiente—como la jeneralidad de sus hermanas de Hispano-América—sin otras escuelas que unas pocas—pocas e inadecuadas—particulares o costeadas por los cabildos o por comunidades relijiosas, pasó la infancia de su libertad bajo el régimen de administracion local en materia de instruccion primaria. La tendencia del Estado a intervenir en las escuelas es, sin embargo, evidente desde el principio: se manifiesta por primera vez en el decreto de 13 de Junio de 1913, que pretende hacer obligatorio en las localidades el establecimiento de escuelas gratuitas para varones i niñas; se acentúa i toma caracteres definidos en la Constitucion vijente de 1833, al declararse en ella que «la educacion pública es una atencion preferente del Gobierno» i que «habrá una Superintendencia de educacion pública, a cuyo cargo estará la inspeccion de la enseñanza nacional i su direccion, bajo la autoridad del Gobierno».

La pobreza del Erario no permitió, sin embargo, al Estado contribuir desde el comienzo al sostenimiento de la instruccion primaria i justificar así su intervencion en lo que a las escuelas se refiere. Pero, a medida que crecieron sus recursos, empezó a echar sobre sus hombros la tarea. Sus cuotas, mui modestas al principio (\$ 7 717 en 1830), fueron elevándose año a año en tal proporcion que pronto, no solo igualaron, sino aun superaron los aportes locales. I a la vez que aumentaba la contribucion del Estado, i con ella la intervencion de éste en el gobierno de las escuelas, la contribucion local disminuia hasta llegar a ser, ya en 1882, en que las Municipalidades concurren, por término medio, apénas con un 2,66% de sus rentas, completamente ineficaz, i algunos años más tarde, a pesar de las disposiciones espresas de la lejislacion, casi absolutamente nula.

La centralizacion administrativa i de direccion habia, por lo demas, marchado paralela con el aumento de la contribucion del Gobierno i—debe decirse—tambien con la creciente indiferencia de los poderes locales por la suerte de las escuelas. La Lei Orgánica de 1860 estableció más o ménos definitivamente

la enseñanza primaria bajo la inspección del Estado, i el Reglamento Jeneral de Instrucción Primaria de 1898 borró los últimos rastros de la intervención local.

Es precisamente con motivo de aquella citada lei de 1860, o más bien con motivo de los proyectos que la precedieron, que se discutió en Chile el problema de la renta i administración escolares. Tanto el ilustre publicista don José Victorino Lastarria como el que habia de ser despues gran Presidente de la República, don Manuel Montt, autores respectivamente de un proyecto i de un contra-proyecto de Lei Orgánica, sostenian que las localidades debian concurrir al mantenimiento de las escuelas; pero, al paso que el primero opinaba que no debian crearse impuestos especiales para ese objeto i que «en los países jóvenes» la educación primaria es atención que incumbe más bien al Estado que a los poderes locales, el segundo, inspirado en Sarmiento i, a través de éste, en el ejemplo de los Estados Unidos, era partidario a la vez del impuesto especial i del régimen exclusivamente local desde el punto de vista administrativo i financiero, bajo la superior dirección, eso sí, del Estado. La lei aprobada (fué propuesta por el señor Montt durante su gobierno) concluyó por sancionar el sistema misto i por establecer el impuesto especial. En su Título II, De la Renta, artículo 12, dice esta Lei que la instrucción primaria debe ser costeadá:

«1.º Con la suma que el Tesoro Nacional aplicará anualmente a este objeto;

2.º Con las cantidades que de sus propias rentas destinarán anualmente al mismo fin las Municipalidades;

3.º Con el producto de las fundaciones, donaciones i multas aplicadas a la instrucción primaria, i con el de las mandas forzosas que se recaudaren en cada departamento;

4.º Con el producto de una contribución que se establecerá con este único i exclusivo objeto, i cuyas bases se fijarán por una lei, ya de una manera jeneral, ya de una manera especial, para cada provincia o departamento».

Se reconoció, además, en la misma Lei, la participación de los municipios en la administración de la instrucción primaria, estableciéndose, sí, al mismo tiempo, que su vijilancia i dirección correspondia a una Inspección compuesta de un Inspector Jeneral i de Visitadores provinciales nombrados por el Presidente de la República. Las Municipalidades podian designar comi-

siones encargadas del cuidado i vijilancia de las escuelas, pero sin facultades para alterar las reglas prescritas por la Inspeccion.

De las cuatro fuentes de rentas indicadas en el citado artículo 12, la segunda, como se ha visto, disminuyó progresivamente hasta llegar a ser nula; la tercera nunca produjo gran cosa, i la cuarta, condicionada como se hallaba por la dictacion de una lei posterior, que hasta ahora no se dicta, ha quedado simplemente en el papel. Es la primera de estas fuentes, se ha dicho tambien ya, la única de que se derivan hoi dia los fondos para el sostenimiento i fomento de las escuelas.

Las disposiciones referentes a la administracion local i a las prerrogativas de cuidado i vijilancia que la Lei reconocia a los municipios, han quedado, lo repetimos, abolidas de hecho, parte en virtud de disposiciones posteriores (Reglamento de 1898), i sobre todo en razon de la incapacidad i de la desidia de los poderes comunales para ejercer tales funciones.

II

HÁCIA LA DESCENTRALIZACION

Hoi por hoi, sin embargo, se considera necesario recurrir de nuevo a los municipios: tal es, por lo ménos, la opinion del actual Gobierno, manifestada en ocasion solemne—en la sesion de apertura del Congreso el 1.º de Junio de 1914—por boca del primer majistrado de la Nacion. I esa necesidad nace sobre todo de la urjencia de crear a la enseñanza nuevos recursos, a fin de llegar pronto al establecimiento en forma eficaz de la educacion primaria obligatoria. Pero el problema no es fácil. En efecto, ¿cómo implantar de hecho el réjimen misto en un país donde las localidades han perdido ya la tradicion—la costumbre, diríamos—de contribuir al sostenimiento de la instruccion primaria i de colaborar en su administracion? ¿Cómo implantarlo sin esponer a las escuelas i a los maestros a la influencia malsana del sectarismo, del partidarismo i aun de los prejuicios de clase? La respuesta no puede ser sino una: proceder a una descentralizacion gradual i paulatina.

No se podrá, por el momento, dar a las Municipalidades

poderes de vijilancia i administracion sobre los servicios corrientes de las escuelas, ni imponer a los habitantes de las comunas cargas nuevas que la falta de hábito les haria sentir pesadas. Pero servicios ausiliares, de esos que en sistemas educativos aun no bien desarrollados pasan por extraordinarios, podrian mui bien quedar desde luego, siempre bajo la superior direccion del Gobierno, i con sujecion a las normas que éste dictara, en manos de las comunas. Tales serian, por ejemplo, las escuelas de instruccion primaria i de perfeccionamiento para adolescentes i adultos—que unos pocos municipios, el mui progresista de Concepcion, entre otros, sostienen ya en la actualidad —, campos de juego, asistencia a los niños necesitados, bibliotecas populares, etc. De cargo de los municipios podrian ser tambien la dotacion de talleres de economía doméstica para las escuelas de niñas i de trabajos manuales para las de varones. Por último, convendria imponer tambien a las comunas la obligacion de ceder terrenos para escuelas i la de contribuir, garantizando el Estado los empréstitos que para el caso levantarán, con un 50% al costo de la edificacion escolar en sus respectivos territorios.

Los fondos necesarios para estos gastos podrian las Municipalidades deducirlos de sus rentas jenerales, u obtenerlos cobrando parte del impuesto adicional de haberes que percibe ahora temporalmente el Gobierno, una vez que éste lo suspenda, o bien cobrando lisa i llanamente el impuesto personal de uno a tres pesos—otra disposicion relativa a rentas escolares que ha quedado hasta aquí en el papel—a que les da derecho, en sus artículos 35 i 36, la Lei de Organizacion i Atribuciones de las Municipalidades i que ésta quiere se destinen esclusivamente a la enseñanza primaria.

A medida que las localidades se habituaran a sufragar estos gastos i creciera su interes por las escuelas, que aumentara la cultura jeneral i el poder municipal se robusteciera i perfeccionara, irian creciendo la cuota i las atribuciones administrativas comunales, hasta llegar a ver realizado alguna vez ese equilibrio ideal de responsabilidad i cooperacion entre el poder central i el local, a que tienden hoi los esfuerzos de los pueblos más cultos de la tierra.

CONCLUSIONES

A) EL PROBLEMA EN JENERAL

1. Conviene que la instruccion primaria sea sostenida mediante el concurso de las dos entidades que deben tener parte en su direccion, el Estado i las comunidades locales.

2. Se reconoce como ventajosa la tendencia que manifiestan los paises de réjimen misto cuyos sistemas de educacion son dignos de estudio, a aumentar la cuota con que el Estado contribuye al sostenimiento de las escuelas primarias, hasta hacer que ella equilibre a la que al mismo objeto destinan las localidades.

3. En la práctica, al fijar en cada pais la proporcion en que el gobierno central i los poderes locales han de contribuir al sostenimiento de las escuelas, deberán tomarse en cuenta las condiciones nacionales, o sea el grado de cultura jeneral, el hábito de contribuir directamente al sostenimiento de la instruccion primaria, la eficacia del gobierno local, el grado de evolucion democrática, la homojeneidad de razas i el grado en que las diferencias sectarias i de partido apasionan a los ciudadanos i determinan su actitud frente a los problemas de enseñanza.

4. La cuota del Estado a cada una de las unidades subordinadas de gobierno debe fijarse sobre las siguientes bases: censo escolar, asistencia media, necesidad i esfuerzo.

B) EL CASO DE CHILE

1. En Chile, conviene implantar el sistema misto en materia de sostenimiento de escuelas primarias, pero en forma gradual i paulatina.

2. Deberian ser desde luego de cargo de los municipios, sujetándose a las normas jenerales que el Gobierno dictara, las escuelas de instruccion primaria i de perfeccionamiento para adolescentes i adultos, los campos de juego, las bibliotecas populares, la asistencia a los niños necesitados, las dotaciones

de talleres de Economía Doméstica para escuelas de niñas i de Trabajos Manuales para escuelas de hombres. Deberian las comunas contribuir, ademas, con el terreno para edificios escolares i un 50% del valor de la construccion de estos últimos.

3) A medida que aumentara la eficacia del gobierno local i se desarrollaran las demas condiciones favorables a la plenitud del réjimen misto, convendria elevar la cuota de las municipalidades i conferir a éstas atribuciones más amplias.



PRINCIPALES OBRAS CONSULTADAS

- FUENZALIDA.—*La Enseñanza en Alemania*. Santiago, 1913.
MINISTERIO DE INSTRUCCION PÚBLICA DE CHILE.—*Recopilación de Leyes i Reglamentos relativos a la instruccion primaria i normal*. Santiago, 1914.
MONROE.—*Cyclopaedia of Education*.
PONCE.—*Memoria sobre Instruccion Primaria*. Santiago, 1889.
PRINCE.—*School Administration*. Syracuse, 1906.
SÁLAS.—*La Educacion en los Estados Unidos de Norte América*. Santiago, 1908.
SARMIENTO.—*Educacion Popular*. Santiago, 1849.
STRAYER (Editor).—*Studies in School Administration*. New York, 1910.
-

Diversos informes del Comisionado de Educacion de los Estados Unidos; Memorias anuales del Ministerio de Instruccion Pública de Chile, i Revistas pedagógicas de distintos paises

