

*Scrapio Reyes Ortiz*

*La Paz*

# INFORMES MUNICIPALES

SOBRE LA

APLICACION DEL ESTATUTO PROVISORIO  
DE INSTRUCCION POPULAR.

Cochabamba, febrero de

1887.

---

IMPRESA DE "LA LUZ."

202003

## ADVERTENCIA.

Se ha creído indispensable la publicación de los informes que la mayoría y la minoría de la Comisión de Instrucción del Concejo Departamental han emitido, respecto del Estatuto Provisorio de Instrucción popular que el Gobierno de la República ha puesto en vigencia. El asunto es de interés general y siendo de gravísima transcendencia, es menester que la opinión pública juzgue con vista, cuando menos, de algunos documentos que dan luz a este respecto, ya que no han tenido publicidad muchos otros que se han cruzado con este motivo.

“El Herald” ha emitido una opinión ligera en forma de crónica, y aunque esas opiniones no se refutan, es preciso que se juzgue con conocimiento de causa, si es verdad que el pueblo no debe abdicar su juicio, cuando se trata de sus intereses, ante las afirmaciones de un órgano de publicidad.

Es notable el desorden actual de la Instrucción pública, especialmente en su grado primario. Las medidas gubernamentales se multiplican indefinidamente, en tanto que las opiniones particulares, se confunden en un verdadero desorden.

Tan embarazosa y perjudicial situación, no puede tener otro remedio que un conocimiento del asunto, ilustrado por antecedentes oficiales. Al cabo la reflexión puede hacer orden en medio del caos transitorio en que se encuentra la enseñanza en general.

---

### SEÑOR PRESIDENTE.

La comisión de Instrucción, á la que se ha pasado en informe el nuevo Estatuto de este ramo, con exámen de sus disposiciones cree: que su ejecución opone embarazos que estan muy por encima de los patrióticos esfuerzos de este Ayuntamiento y de sus recursos pecuniarios para poder esperar que tenga cumplida ejecución. El Sr. Tesorero Municipal, apoyado en datos estadísticos y financieros, ha puesto de manifiesto en una representación hecha al Ayuntamiento, la imposibilidad de llevar adelante la ejecución del Estatuto.

Esta corporación no puede sin embargo escusar su o-



bediencia á los preceptos legales, no obstante los inconvenientes que pueden entrañar algunas de sus disposiciones.

En este conflicto, la comisión propone la parcial ejecución del Estatuto de acuerdo con el Sr. Cancelario y con los recursos que sea posible allegar dentro del primer año, y esforzarse en lo sucesivo, para plantearlo, como que su espíritu, es difundir la instrucción á todas las clases del pueblo.

Cochabamba, enero 17 de 1887.

*Luis M. Gusman.*

*Dario Mantaño.*

## SEÑORES MUNICIPES:

### I.

La minoría disidente de la Comisión de Instrucción, con vista del Estatuto provisorio que se le ha pasado en informe para dictaminar acerca de las medidas concernientes á su ejecución, ha visto el oficio del señor Presidente del Concejo Municipal del Departamento de La Paz, fecha 24 de diciembre pasado y el informe del señor Administrador del Tesoro, de 9 del mes que corre.

Llama la atención la consulta dirigida por el H. Ayuntamiento paceño. En sentir de esa respetable Corporación, *“el Estatuto no debiera admitirse como acto de administración gubernativa del Estado, sino como un hecho de administración municipal.”*

Pero el Estatuto que debiera tener riguroso cumplimiento como ley del Estado, sufriría modificaciones trascendentales al ser acogido como un proyecto de reglamento emanado de la autoridad de los Ayuntamientos. Proyecto y nada más, podría hacerse en él modificaciones sustanciales, por manera que, ese Estatuto no serviría en resúmen sino par-

consultarlo, así como muchos trabajos de ciudadanos distinguidos. El proyecto del señor Crispin Andrade y Portugal (1877), el de la Comisión de Instrucción de este Consejo Universitario publicado en 1882, que tiene la ventaja de ser eminentemente práctico, otros artículos publicados sobre el mismo objeto en "El Pueblo" periódico que se editaba en esta ciudad en 1878; y en fin, varios otros trabajos que llaman la atención.

Más, eso importaría nada ménos que abordar esta cuestión rotundamente formulada así. ¿Se ejecuta el Estatuto ó nó?

La comisión cree, que no puede ejecutarse porque importa un conjunto de transformaciones, de reformas, imposible de ser acometidas en el trascurso de un año, con carácter provisional. Las razones en que se funda son perentorias y fáciles de ser comprendidas.

Con este motivo el señor Administrador del Tesoro, ha manifestado en su informe apoyado en la irrefragable autoridad de los números, que por lo que hace á nuestro departamento transformado por el Estatuto en Distrito escolar, es necesario proveer 844 preceptores, cálculo hecho sobre la base del censo de 1880, notoriamente deficiente. En consecuencia se tiene, que retribuyendo á tantos enseñantes con la mezquina suma de 26 y 16 Bs., resulta un déficit de 145,000 Bs., déficit, que es humanamente imposible cubrir en el Distrito.

Pero el señor Administrador del Tesoro ha sufrido dos inadvertencias. Consiste la primera, en no haberse fijado que el Estatuto es provisorio y que esos 145,000 Bs. es necesario tenerlos ahora mismo en Caja. No se trata, en efecto, de saber si esa suma puede ó no arbitrarse más tarde, sinó que es cosa sabida que esos dineros se necesitan hoy mismo y que no los hay.

Esto equivale á decir que el Estatuto es impracticable:

La segunda inadvertencia [y ella es grave] consiste en suponer que los 145,000 Bs. de déficit calculado, que no puede llenarse sinó con "*multas escolares y suscripciones voluntarias*", han de ingresar gratuitamente al Tesoro, aún suponiendo la creación de una nueva contribución fuerte destinada á llenarlo. Para cobrar "*multas escolares*" y coleccionar "*suscripciones voluntarias*" por la crecida suma de 145,000 Bs. anuales, necesario es crear previamente, toda una complicada y poderosa institución exactora: una especie de Policía municipal, cuyo centro esté en



la central y los extremos se ramifiquen en todas las provincias; una Santa Hermandad, que, para ser implantada, necesita los prestigios de la edad média y la omnipotencia de los Reyes católicos de España.

Eso tampoco se hace gratis. Para percibir 145,000 Bs. es menester cobrar 200,000 para que el exeso se impute á la retribución de los agentes cobradores.

Así formulado el problema, toca á los lindes del absurdo, para todo el que conoce las condiciones económicas del Departamento. Su Tesoro fiscal no tiene más de un ingreso de 130,000 Bs., y el municipal difícilmente puede alzar la cifra de sus ingresos de la exigua cantidad de 50,000 Bs.; y eso que el pueblo se queja del peso enorme de las contribuciones públicas. Para pagar escuelas según el Estatuto, sería necesario duplicar esta cifra de ingresos, duplicación imposible, salvo que se hiciera esas exacciones por el sistema de los generales españoles: fusilando á los contribuyentes.

La instrucción popular gratuita y obligatoria en nuestras actuales condiciones, no ha pasado jamás de ser un ensueño, una quimera irrealizable y que solo puede perseguirse como una perspectiva de progreso, como una conquista remota del patriotismo y de la acción común de todos los hombres pensadores del país. Para transformarla en un hecho práctico, no basta que el Ejecutivo expida un decreto que debe cumplirse nada ménos que con carácter provisional. Simojante á lo gubernativo puede ser un voto de civismo en su fondo, pero es una burla en su realidad, sobre todo si se tiene en cuenta la seriedad que debe caracterizar todo acto oficial.

Aún suponiendo, que el Gobierno y las Municipalidades tuviesen tanto poder, para lanzar la fuerza pública en todos los ámbitos de la República á repartir igual y eficaz persecución sobre todos los refractarios; aún suponiendo que tuviesen los ingentes fondos que son menester para la realización de esos fines, al cabo una medida revolucionaria de esa naturaleza, debe también efectuarse sin chocar de un modo tan brusco y tan general, con las preocupaciones dominantes.

Ha creído el Gobierno, que obligar á todos los padres de familia, tutores, dueños de fincas, maestros de talleres, al cumplimiento de un Estatuto tan complicado, es cosa tan

sencilla como la idea de Pedro el grande de hacer tuzar la barba de los Boyardos.

Léjos de llamarse provisional este Estatuto, debería llamarse "*Estatuto para el porvenir*". La Municipalidad tendría razón en declararlo así y en darlo de mano. El poder administrativo cualquiera que él sea, que carece de sentido práctico y netamente positivo, no solamente causa males al país, sino que es responsable de las perturbaciones que ocasiona con medidas inconsultas y discordantes. Lo más que podría hacer la Municipalidad, por léjos que llevase su patriotismo, sería exaccionar 300 ó 400 multas, esto es introducir un pánico ineficaz, un nuevo motivo de descrédito para la administración pública.

## II.

Cree la comisión, que es de su deber, ya que se trata de la ejecución de un Estatuto reformador y tan nuevo que puede considerársele como proyecto, —exponer un principio ya generalmente admitido en todos los países del Mundo, y que es tutelar para el desarrollo de todas las instituciones.

Cuando un país se halla en via de reciente formación ó constitución; cuando no tiene instituciones conocidas ni arraigadas que funcionen libre y ampliamente con vida propia como para perseguir los fines del progreso; cuando, en fin, se halla en estado de consolidación reciente, el Gobierno de este país cualquiera que él sea, és el tutor universal de todas las instituciones, el promotor obligado de todas sus reformas, el agente de todos sus cambios. Más, cuando esas instituciones empiezan á tener vida propia, es un principio de rigurosa ciencia, que conviene darles una esfera de acción peculiar y un desarrollo libre y autónomo, como para que haga todas sus conquistas virtualmente y por sus propios esfuerzos.

En el primer caso, el Gobierno es un protector necesario; en el segundo, ya no ejerce más que atribuciones de vigilancia é inspección, ó más propiamente hablando, de Gobierno. No se inmiscuye ya en la vida de las instituciones sociales, sino que se limita á dejarlas funcionar; es, si se quiere, bajo este concepto que constituye la utópia de la ciencia, un poder fisealizador y nada más.



Aplicando esta incontestada y absoluta teoría á la marcha de nuestras instituciones, vemos que la institución municipal, es un fragmento de la administración pública, fragmento descantillado de la tiranía de la administración del General Melgarejo por la Constitución de 1871. La institución Municipal nació entonces, y vemos que á pesar de ser de una existencia demasiado nueva, ha encontrado simpatía en las costumbres populares, de modo que se arraiga, se extiende, progresa, en una palabra, vive. Defiende sus fueros, conoce sus deberes, los cumple mal ó bien, pero los cumple siempre. En fin, es una institución llena de vida.

Este ensayo hecho por los padres de la Constitución de 1871, ha sido feliz. Una institución íntegra se ha separado del Gobierno.

Lo mismo pudo haberse hecho con la Instrucción pública. Darle existencia propia, independiente y autónoma; proveerle fondos para hacerla vivir como cuerpo, habría sido otra disgregación semejante á la que se hizo con las Municipalidades separándolas de la acción del Gobierno.

¿Por qué no se hizo así? — Se tuvo miedo. Se creyó que el Pueblo no se prestaba todavía á recibir esa institución más, y que no entraba en el resorte de sus costumbres, la posibilidad de organizar un cuerpo docente completo, á caso porque se creyó que la buena suerte que ha correspondido á la creación de las Municipalidades, no habría correspondido también á la creación de Universidades libres.

Esa prudencia era buena para legisladores, pero los que no se atrevieron á crear Universidades libres, proclamaron al año siguiente [1872], una enseñanza libre, la invención más exótica, peregrina y desastrosa que ha podido imaginarse. El *modus vivendi* de esta enseñanza libre, era el fraccionamiento de la enseñanza en dos porciones. Para la instrucción popular, la Universidad pasó de la tutela del Estado, á la tutela de las Municipalidades. Para el resto de la instrucción se decretó..... ¡el abandono!

¿Cuál era la índole de esta reforma? La supresión de todos los grados de la instrucción pública, porque equivale á supresión su abandono. En cuanto á la instrucción popular, se hizo completamente Municipal. Las Municipalidades pasa-

ron á ser Universidades *sui generis*, Universidades de primer grado si así se las puede llamar, y el Consejo de Instrucción? Una cosa incomprensible, un cuerpo sin vida, una institución nominal.

Si este cambio ha causado desastres, no hay necesidad de averiguarlo. Esta situación es insostenible y jamás puede producir ningún resultado satisfactorio. La anarquía y el desorden han hallado grieta en que incuban en medio de esta inextricable complicación de instituciones y de atribuciones, en que si la persistente acción de las Municipalidades, ha podido neutralizar los malos efectos que debían temerse, nó por eso se ha podido conseguir hasta ahora un resultado satisfactorio.

### III.

Era menester por lo mismo, que ya que una reforma en este orden se hace esperar, como una necesidad suprema é impresindible, la reforma sea bien calculada y se asiente sobre bases fijas é incommovibles. Para buscarlas es indispensable consultar dos cosas: 1. ° la ciencia; 2. ° las costumbres del pueblo. Del acuerdo de ambos principios, se puede esperar el éxito.

Esto supuesto, ¿qué es lo que encontramos como principio?—Que el cuerpo docente debe ser separado, independiente, como para constituir Universidad. En una palabra, él debe tener sus autoridades, su gerarquía, su organización, sus fondos propios, con una existencia reconocida como para constituir una personalidad jurídica, exactamente una institución que sea á la ciencia, lo que las Municipalidades al aseo, al ornato público y á los demás intereses locales.

Esta idea encontramos desarrollada en los Capítulos 1. ° y 2. ° del Título 2. ° del Estatuto y en los Capítulos 1. ° y 2. ° del Título 3. °, pero de un modo tan desgraciado, que la combinación de los artículos 10, 23 y 29 con sus respectivas atribuciones, parece especialmente imaginada para crear el caos. Según ellos continua la competencia, y digámoslo de una vez la confusión de dos poderes que tienen índole tan diferente, que nó es posible amalgamar su acción para la consecución de un fin único.



Según los artículos 8.º y 9.º, el Estatuto ha querido decir esto en el riguroso lenguaje de la ciencia: "los distritos escolares son personalidades jurídicas. Esa idea ha querido expresar el Estatuto. En el artículo 10, se les dá la facultad de contratar, ¿y quién contrata? El Concejo Municipal.

Nótese 1.º que esa concesión hecha á las Municipalidades es inútil. Las Constituciones de 1871 y 1880, la hacen atribución de las Municipalidades. Tanto vale como decir, que el poder Ejecutivo tiene facultad de contratar. Como ley permisiva, esta disposición, es más que un pleonismo, una puerilidad; 2.º Esa facultad de contratar debía darse al Consejo Universitario. El debía ser la nueva entidad jurídica en materia de instrucción, como que el voto de todos los pensadores consiste en ver á los Consejos de Instrucción organizados en corporaciones premunidas de personería oficial y jurídica, ó en otros términos, de verlos constituidos en un Poder de Instrucción, entendiéndose esta palabra en el sentido restringido y concreto en que se la toma.

En los artículos 18, 21 y 23, atribución 6.ª y 29, se establece una lastimosa incompatibilidad de atribuciones entre el Cancelario jefe de la Universidad y los Consejos Departamentales. Se hace depender los actos de la Municipalidad del visto bueno del Cancelario, mientras este funcionario no tiene inspección y vigilancia más que en lo que es meramente científico y disciplinario. Entre tanto, también las municipalidades tienen otras atribuciones disciplinarias, de donde resulta, que el Concejo de enseñantes está sometido á dos autoridades distintas, á dos corporaciones incompatibles; á dos supervigilancias antagónicas.

¿No habría sido mejor, que de una vez se separen las Universidades de las Municipalidades? ¿No habría sido de desear, que la Instrucción pública, esté sometida á una sola autoridad á una sola iniciativa, á una sola inspección, tanto en lo científico como en lo disciplinario, en lo económico y administrativo? ¿Cómo es posible esperar que de este monstruoso engranaje de ruedas, resulte funcionando una máquina expedita y útil?

Las Municipalidades cumpliendo su destino, deberían reducirse á arbitrar fondos suñcados para pagar escuelas, en-

trégándose desde luego al Consejo de Universidad, la administración de los fondos existentes. Cierto es que esta trascendental medida haría perder un 50 p<sup>o</sup> de la influencia y valimiento de los Concejos departamentales; pero el patriotismo no busca valimientos ni influencias, sinó el mejor servicio del país y la acertada marcha de las instituciones.

Una experiencia de algunos años, manifiesta que es de muy difícil asecuración el buen acuerdo de las Municipalidades y de los Consejos Universitarios. Parece que leyes inconsultas hubiesen tomado el empeño de crear competencia entre estas corporaciones, para que esa competencia estalle en rivalidad, ó cuando ménos en desacuerdo, esto es en estagnación, esterilidad y marasmo. Y léjos de haberse pensado en esa separación tan imperiosamente exigida por la naturaleza misma de las cosas, en el Estatuto en proyecto, se ha complicado de tal manera la mútua intervención de uno de estos Concejos en los actos del otro, que esa intervención para en ser incomodidad y fastidio.

Acaso á estas consideraciones se replique, que no estaba en las atribuciones del Ejecutivo y ni aún en las de las Cámaras Legislativas decretar esa separación, puesto que no podría hacerse ella sin abrogar el artículo 126 de la Carta; pero por ser defectuoso el artículo 126 de la Constitución, no se puede concluir, que estamos obligados á hacer sobre esa base delesnable, creaciones cada vez más defectuosas. Si los autores de la Ley de 13 de noviembre último, no pudieron crear una Universidad libre constituyéndola como poder de enseñanza, era inútil que obsequien al país un Estatuto viciado desde su principio, y condenado á infalible muerte desde sus tanteos. Más servicio nos habrían hecho si Gobierno y Cámaras, hubiesen pensado en fijar un principio de reformas bueno y duradero abrogando el artículo 126 de la Carta, y creando de una vez una institución de enseñanza, como en 1871, se creó también una institución Municipal.

A esa reforma ha de venir á parar el país necesariamente, y con mucha razón el señor Ministro del ramo nos propone un Estatuto provisional. En efecto, es enteramente provisional, puesto que no ha de durar tanto, sinó cuanto dure el artículo 126 de la Constitución, ley condenada á una abroga-



ción próxima é infalible. Pero si tan provisional es el Estatuto, que al cabo no puede durar más de uno, dos ó tres años; ¿es posible que racionalmente y solo por vía de transición se despliegue toda la fuerza de coacción y de trabajo que es necesario para establecer una instrucción popular, gratuita y obligatoria según este Estatuto? ¡Absurdo sería este pensamiento!

#### IV.

El Estatuto en cuestión no está sancionado sinó para un año, porque las próximas Cámaras Legislativas deben sancionar el Código general de Instrucción, Código en que ha de aparecer forzosamente el Consejo Universitario como Superintendente y autoridad esclusiva de los grados de instrucción secundaria y superior. Entónces han de aparecer tanjibles las antinómias de este Estatuto, pues el día en que la instrucción pública empiece á funcionar con mediano aliento en todos sus grados, se verá que dos autoridades diferentes se reparten sin razón, la dirección y la economía de la instrucción pública. Los Concejos Municipales en el primer grado; los Consejos de Instrucción en los demás. ¿Y a qué conduce esta dislocación en el Gobierno y vigilancia de un solo ramo del servicio público? A establecer desórden é imposibilitar toda mejora.

Pasando ahora á otras reflexiones, parecería que la comisión tiene en cierto modo, una especie de festinación por criticar á toda costa el Estatuto, sospecha que no sería de abono para élla. Este es el motivo porque se abstiene de observar multitud de preceptos cuya incongruencia és notoria. Yá el señor comisionado de Instrucción de este Concejo, en un informe que ha visto la luz pública con fecha 23 de diciembre pasado, ha hecho notar dos cosas: 1.ª Que si el Estatuto es provisional, también es provisionalmente supuesta la plaza del Subinspector, pues en efecto, este funcionario no debe subsistir sinó para las provincias, y en las provincias aún no se puede establecer esa vigilancia, mientras las Juntas municipales no devuelvan los fondos de corambre, que ya han percibido; 2.ª Que los cuadros de que habla el artículo 109 del Estatuto, no pueden hacerse á priori. Ellos serán necesariamente

descripciones sinópticas y nominales de las escuelas, tales como existen actualmente organizadas.

El Estatuto está excesivamente recargado de disposiciones penales. Es de temer, que no haya forma ni posibilidad de hacer efectivas tantas multas y conminatorias. Los Capítulos 4.º y 5.º del Título 10, són en su mayor parte verdaderas invasiones al Código Penal y al Reglamento de Policía.

Las escuelas normales, no cuadran en un Estatuto provisional. Se ha dedicado á ellos casi una tercera parte de los preceptos del Estatuto. La enseñanza en las escuelas normales es sumamente extensa, pués que abarca á siete años de estudio. Difícil es, que haya quien se resigne á hacer tanto estudio sin más estímulo ni recompensa que la remota posibilidad de obtener alguna vez, un nombramiento de preceptor. Desde luego, es curioso observar que un Estatuto que legalmente hablando, no debe regir más que un año, preceptue la formación de escuelas normales cuyos estudios deben durar siete años y cuyos resultados no se pueden obtener sinó despúes de una década. Para un Estatuto provisional, son prodigalidades las escuelas normales.

Por otra parte, son inconstitucionales todos los efectos que el Estatuto dá á las escuelas normales, puesto que se desprende de su contesto, que solo los alumnos de estas escuelas pueden ser enseñantes de instrucción popular. Esa restricción no es razonable. La enseñanza es en principio, una industria libre únicamente sometida á las condiciones de competencia y moralidad legalmente comprobadas.

La asignatura de materias es por demás vasta, defecto capital de que adolecen todas las disposiciones pasadas y presentes de cuantas ha habido en la República. Parece que no se ha querido comprender que ese hacinamiento fatiga al alumno y es estéril. Predispone á las educaciones superficiales y pedantescas, á las erudiciones á la violeta. La instrucción popular, debe sujetarse rigurosamente á este precepto; *non multa sed multum*. Debe ella ponerse al alcance de todo hombre, pero debe también estar al alcance de la mayorgeneralidad posible. En consecuencia, todos deben tener instrucción popular, pero ésta, debe ser parca como para que esté al alcance de todos, ya que es imposible hacer de un pueblo una totalidad de sabios. La



lectura, la escritura, el idioma nacional, el cálculo concreto ó sea numérico, la Constitución del Estado, la doctrina cristiana, es lo más que se puede abarcar, para formar al ciudadano de las Repúblicas. Los demás perfeccionamientos de la instrucción, corresponden ya á un grado que no es propiamente habiendo enseñanza popular.

Cuantas más materias se aglomeran en un grado, menos se enseña en ellas.

Hay algunas disposiciones que tal vez no debieran figurar como precepto general. La prohibición de que las autoridades de instrucción hagan especulaciones interesadas en reventa y edición de textos, más es deshonorosa que útil. Por otra parte, si esa conducta fuese alguna vez un hecho, estaría sometida á las disposiciones del Código Penal, más severas que las de este Reglamento.

Concluye la Comisión en mérito de lo brevemente expuesto:

1. ° Que es inejecutable el Estatuto, en todo lo relativo á la coacción que debe hacer obligatoria la enseñanza popular;
2. ° Que es absolutamente inejecutable en cuanto a las escuelas normales;
3. ° Que es inejecutable en la mayor parte de sus penas y por desgracia en la mayor parte de sus recompensas;
4. ° Que el *statu quo* de las escuelas, debe respetarse para no introducir más confusión;
5. ° Que como reforma, no es tal, pues que la reforma debe descansar necesariamente en la creación de un poder de instrucción fundado en la abrogación del artículo 126 de la Constitución del Estado.

Esto equivale á decir, que el Estatuto es inejecutable en todas sus partes.

Cochabamba, enero 17 de 1887.

ANGEL MARIA BORDA.