

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

EL DERECHO A LA EDUCACION
Y LA
LEGISLACION PERUANA EN EL SIGLO XIX

Por

ARMANDO NIETO VELEZ

1956
LIMA—PERU

El Derecho a la Educación y la Legislación Peruana en el Siglo XIX

INTRODUCCION

"La actividad pedagógica, como toda actividad humana, está llamada a desarrollarse dentro del cauce del derecho" (a). De esta verdad, evidente dentro de todo régimen civilizado, surgen cuantas cuestiones quieran formularse en torno al desenvolvimiento de la educación pública. Porque hoy no se concibe la educación pública sino organizada jurídicamente. Actividad y función tan importante no ha quedado librada al azar, sino que la legislación se ocupa en reglamentarla aún dentro de minuciosos cauces.

Es, pues, un hecho innegable la obligada inserción de la actividad docente dentro del Estado moderno. En este supuesto ¿cuáles son los derechos que posee el Estado en el campo de la educación? Aún más: ¿Es el Estado la única sociedad que posee derechos docentes?

Estas y otras preguntas cabe hacerse y han sido hechas; y las respuestas a ellas se han venido debatiendo desde hace mucho tiempo. En el presente trabajo nuestra intención es tan sólo ofrecer algunas de las respuestas doctrinales fundamentales.

Pero el objetivo central de la tesis ha sido presentar una exposición de los principios legales a través de los cuales el Estado Peruano del siglo XIX vió el problema de la educación. Siendo un examen de principios y no de hechos, se comentan primeramente las pautas contenidas en las Constituciones Políticas; y luego se exponen las leyes especiales, según los temas que son como las grandes vertientes de nuestra legislación escolar.

Comprendo que la realización de este pequeño trabajo deja mucho que desear. No es ni puede ser un análisis completo de lo que ha sido la educación en el Perú desde el punto de vista jurídico, porque esta tarea hubiera requerido mayor preparación y fuerzas. Pero, de todos modos, aunque habría sido deseable también contrastar los textos legales con la realidad histórica concreta, creo que un simple análisis de ellos dice mucho de los anhelos y de las ideas que tuvieron los legisladores en el campo docente.

Debo agradecer al Canónigo, Dr. José Dammert Bellido que me orientó en la elección del tema; a Monseñor Luis Lituma y al R. P. Felipe Mac Gregor S. J., por su ayuda y su consejo.

(a) Juan Zaragüeta. *Pedagogía Fundamental*. Barcelona, 1943. p. 503.

PRIMERA PARTE

CAPITULO I

LA FAMILIA Y LA EDUCACION

La Familia es una de las tres sociedades necesarias dentro de las cuales nace el hombre. Como dice Pío XI, tiene una prioridad de naturaleza y, consiguientemente, cierta prioridad de derecho respecto de la sociedad civil (1).

Sin embargo, como la familia no dispone en sí de todos los medios necesarios para su propio perfeccionamiento, es una sociedad imperfecta, a tal punto que respecto de la educación, por ejemplo, los padres por lo general no pueden desempeñar íntegramente esta función.

El derecho de la familia a la educación de los hijos es un derecho natural, y, por tanto, anterior al que pueda tener el Estado en esta materia. Dice Santo Tomás de Aquino: "El padre carnal participa singularmente de la razón de principio, la que de un modo universal se encuentra en Dios... El padre es principio de la generación, educación, disciplina y de todo cuanto se refiere al perfeccionamiento de la vida" (2). Expresa también en otro lugar: "En efecto, el hijo naturalmente es algo del padre...; así, pues, es de derecho natural que el hijo, antes del uso de la razón, esté bajo el cuidado del padre. Sería, pues, contra la justicia natural que el niño antes del uso de la razón fuese sustraído del cuidado de los padres o de alguna manera se dispusiese de él contra la voluntad de los padres" (3). "Porque la naturaleza no pretende solamente la generación de la prole, sino también su desarrollo y progreso hasta el perfecto estado del hombre en cuanto es hombre, o sea el estado de virtud" (4).

Conviene notar que las palabras de Santo Tomás se aplican a los padres carnales y prescinden de que éstos se hallen o no unidos por el vínculo canónico. *A fortiori*, aplicanse estas citas a la familia regularmente constituida (5).

Recogiendo estos principios de derecho natural, el Código de Derecho Canónico establece en el canon 1113:

-
- (1) Encíclica "Divini Illius Magistri", p. 9.
 - (2) Suma Teológica, 2-2 q. CII, a. 1.
 - (3) Suma Teológica, 2-2, q. X, a. 12.
 - (4) Suma Teológica, Suplem. 3 p. q. 41, a. 1.
 - (5) "No solamente los padres —dice el canon 1372, 2— sino también cuantos hacen sus veces, tienen derecho y deber gravísimo de procurar la educación cristiana de los hijos".

“Los padres tienen obligación gravísima de procurar con todo empeño la educación de sus hijos, tanto la religiosa y moral como la física y civil, y de proveer también a su bien temporal”.

En todas las épocas se ha intentado desconocer este derecho y esta obligación inalienables de la familia. Recordamos, por ejemplo, a Danton, que afirmaba la pertenencia de los niños a la república antes que a sus padres; y las palabras del socialista Bebel, que consideraba al recién nacido como una adquisición bien venida, porque “el Estado ve en ella la persistencia y continuación evolutiva en sí propio” (6).

Resulta, pues, que los derechos docentes de la familia son inviolables e inalienables y no pueden ser reclamados a título propio por ninguna otra potestad. La Iglesia Católica ni siquiera osa interferir en la educación contra la voluntad de los padres, mientras los hijos no se determinen por sí, abrazando libremente la fe (7). Y es tan respetuosa de los derechos paternos, que tampoco podría admitir al bautismo a hijos de infieles, a no ser con determinadas condiciones y cautelas, si no media el consentimiento de los padres.

Los derechos y deberes de la familia en relación con la educación en las escuelas han logrado su lugar definido en la legislación a partir del siglo XIX. Antes de la Revolución Francesa, la Iglesia —de acuerdo con el Estado y las familias,— por su influencia educadora universal y el control que se le reconocía sobre las escuelas y las doctrinas, aseguraba una unión fundamental de los espíritus y una coherencia en la regla de costumbres. “Esta sólida garantía contra todo conflicto en el destino de la educación permitió dejar a las iniciativas individuales o colectivas un campo muy grande: el equivalente de una libertad de enseñanza” (8).

Bajo un régimen tal, admitido por todos, nadie se atrevía a pensar en invocar los derechos de la familia, pues éstos eran eminentemente garantizados y satisfechos por las instituciones.

Pero, desde que la unidad moral europea se resquebrajó a causa de la Reforma, se comienza a hablar del derecho de los padres de familia en materia de enseñanza. En Francia, los protestantes, únicos afectados por el régimen escolar, fueron también los únicos en reclamar, con el derecho de abrir escuelas, la libertad de enseñanza. Lo hicieron en nombre de la libertad de conciencia y en el plano jurídico a título de las libertades religiosas que les fueron concedidas por los Edictos de Tolerancia. Si ellos reivindicaban un “derecho de la educación”, es porque “la educación pública en la doctrina y los principios de su religión les parecía parte esencial de la existencia del culto que les estaba permitido” (Texto de 1685) (9).

(6) Cit. por Gonzalo del Castillo Alonso, *Enciclopedia Jurídica Española*, tomo XXI, p. 375 y ss.

(7) Código de Derecho Canónico, c. 750. *Suma Teológ.* 2-2, q. X a 12.

(8) Pierre Faure, *L'École et la Cité*. París, 1945, p. 73.

(9) Cit. por Faure, *ibid.*, p. 75.

En el siglo XVIII las campañas de los filósofos enciclopedistas a favor de la libertad de opinión y de la tolerancia crean en Francia un ambiente propicio a la concesión de la libertad de enseñanza. Pero las nuevas teorías todavía no llegaron a modificar la actitud del país, en relación con la escuela y la educación. La educación en la familia y en la escuela se supone siempre impregnada de una misma fe religiosa, de una misma moral. No se le ocurre a nadie que la escuela no pueda satisfacer aquello que los padres y toda la sociedad consideran como un deber absoluto hacia los niños.

Pero es la Revolución Francesa la que hace tomar a los padres una conciencia más viva de sus derechos educativos y pone en toda su agudeza el problema de las relaciones entre la familia y la Escuela.

En el dominio escolar, como en todos los otros campos, para asegurar a cada ciudadano el ejercicio de las libertades que le viene de la naturaleza el derecho nuevo tiende a reemplazar las instituciones por los contratos.

Sin embargo, la legislación revolucionaria, que disolvió los lazos sociales tradicionales, no determinó sino imperfectamente los nuevos derechos y deberes individuales que deberían hacerlos religar libremente. Cada ciudadano es libre de enseñar y en adelante la enseñanza ya no estará sometida a la Iglesia. "La libertad de enseñanza —se decía— es un derecho que debe ejercitar el hombre para liberarse de tutelas pasadas".

Condorcet, como Talleyrand y Mirabeau, someten el régimen escolar al estricto control del Estado. Desde ahora en adelante, las familias se encuentran en peligro de no hallar los educadores que desean. De hecho, son raros los ciudadanos que aceptan usar de su libertad teórica para elegir los nuevos maestros; pero más raros aún son los que confían sus hijos a estos últimos.

La escuela ha sido disociada de la familia. Y así los padres adquieren conciencia de la necesidad de una verdadera libertad de enseñanza. Heridos en sus convicciones religiosas, ejercen sus deberes educativos absteniéndose de enviar a sus hijos a las escuelas revolucionarias, porque la escuela nueva, obligatoria y gratuita, les parece sospechosa.

Se ha producido, pues, la clamorosa anomalía de que el Estado liberal proclame una libertad que es inmediatamente conculcada, mediante el sometimiento de todas las escuelas al estricto control del Poder. La cuestión de la enseñanza ha servido para demostrar y poner al descubierto una aberración que resquebraja las mismas bases lógicas del Estado liberal.

En las modernas Constituciones de muchos países están expresamente declarados los derechos de la familia a la educación de los hijos. Contrasta así la terminología constitucional de nuestros tiempos con la que estuvo de moda durante el estatismo liberal del siglo XIX.

La Constitución de Dinamarca (1915), en su artículo 83, dice:

"Los niños, cuyos padres no tienen medios para asegurarles la instrucción, recibirán enseñanza gratuita en las escuelas públicas".

La alemana de Weimar (1919) en su artículo 120:

"La educación física, moral y social de los hijos es deber supremo y derecho natural de los padres cuyo cumplimiento vigila el Estado".

La de Islandia (1927) establece que la enseñanza oficial no tiene un carácter sustitutorio de la asistencia material de la familia.

"Cuando los padres no tienen medios de instruir por sí mismos a sus hijos, o cuando los niños son pobres y huérfanos, el cuidado de la instrucción y de la educación de ellos, queda a cargo del Estado" (art. 67).

La Constitución de Portugal (1933) dispone que la instrucción y la educación son obligatorias e incumben a la familia y a los establecimientos oficiales (art. 42).

Pero, sin duda, una de las Constituciones que más se acerca al ideal pontificio es la de Irlanda (1937), que establece que el educador primario y natural del niño es la familia. Promete respetar el derecho y el deber inalienables de los padres de asegurar la educación religiosa y moral, intelectual, física y social de sus hijos (art. 42, inc. 1). Los padres no pueden ser obligados a enviar a sus hijos a las escuelas del Estado (inc. 3°).

Aparte de esas prescripciones constitucionales, los deberes familiares se hallan contenidos en los Códigos Civiles, al tratar de la institución de la *Patria Potestad*. La obligación de educar, que allí se fija, debe tomarse en un sentido lato, es decir, comprendiendo la formación física, espiritual y moral del menor, la formación de su carácter y la preparación a una actividad profesional futura. Planiol llega a decir que el cuidado de dirigir la educación del hijo, de vigilar su conducta, de formar su carácter, es la parte esencial de la misión de los padres (10). Dicho tratadista ve tres aspectos en esta misión:

- 1) Los padres eligen la religión de sus hijos.
- 2) Los padres deciden el género de instrucción que se debe dar al hijo. Tienen el derecho de darle instrucción personalmente, de elegir el establecimiento que ha de dársela o los maestros y preceptores que los ayudarán en esa misión.
- 3) Tienen el derecho de elegir una carrera para el hijo y prepararlo para el ejercicio de tal oficio o profesión.

En el título "De los deberes entre padres e hijos y de los alimentos", el Código Civil peruano de 1852 decía:

(10) Marcelo Planiol y Jorge Ripert, *Tratado práctico de Derecho Civil francés*, Tomo I: Las personas. La Habana, 1927, p. 346-47.

"Los padres están obligados: 1) a educar a sus hijos legítimos". (art. 244, inc. 1º) (11).

Disposición que debe concordarse con el art: 173:

"Los cónyuges contraen, por el matrimonio, la obligación de criar, alimentar y educar a sus hijos".

El Código Civil vigente encuadra dicho principio en el título de la Patria Potestad, cuya definición da el art. 390:

"Los padres, por la patria potestad, tienen el deber y el derecho de cuidar de la persona y bienes de sus hijos menores".

Y el cuidado de la persona de los hijos sería incompleto —más aún, no sería tal cuidado— si prescinde del aspecto educativo. Por eso, concretando más, el Código añade en el artículo 398, incisos 1º y 2º:

"Son deberes y derechos de los que ejercen la patria potestad:
1º—Alimentar y educar a los hijos, con arreglo a su situación;
2º—Dirigir la instrucción profesional de los hijos conforme a su vocación y aptitudes".

Art. 399.—"Subsiste la obligación impuesta en el inciso 1º del artículo anterior respecto de los hijos que estén siguiendo con éxito una carrera u oficio...".

Es por tanto la obligación docente —y no sólo la alimentaria— una obligación legal, jurídicamente exigible.

Comenta acertadamente esta obligación el Dr. Angel Gustavo Cornejo cuando escribe: "el cumplimiento de un deber tan fundamental y que tan hondamente afecta los intereses morales de la sociedad civil y del Estado, queda sin sanción eficaz, y cada uno lo cumple como si se tratase únicamente de un deber de conciencia... Creen algunos que si el Estado declara como obligatoria únicamente la educación elemental o primaria, que se da en las escuelas primarias, lo único que puede exigirse a los padres es que manden a sus hijos a la escuela, durante los primeros años de la infancia. Esta opinión es inaceptable; la ley no dice que los padres instruyan a sus hijos, sino que los eduquen, y la primera enseñanza no es sino una parte mínima de la educación". Y añade: "Limitar el deber educador de los padres a sólo la instrucción primaria sería declarar que el individuo no tiene otro fin que el de alcanzar el ejercicio de la ciudadanía y su inscripción en los registros electorales" (12).

(11) Sensatamente anota el comentarista M. A. de la Lama: "¿Y por qué no a los naturales reconocidos, cuando son hasta herederos forzosos?" (Código Civil anotado y concordado, 4ª edición, Lima, 1914, p. 111).

(12) Comentarios al Código Civil de 1852. Tomo I (De las Personas y sus derechos, arts. 1 a 453) (Chiclayo, 1921), p. 229-230.

Al carecer, pues, de sanción precisa para su incumplimiento, podría creerse que se trata de un deber más moral que jurídico. No obstante, existen —aunque no con carácter general y completo— ciertas sanciones en algunos aspectos (13).

El artículo 24 del Código de Procedimientos Civiles declara, expresamente, que la madre puede demandar a su marido en defensa de los derechos que corresponden a sus hijos respecto del padre. Y el artículo 428 del Código Civil establece que:

“Los padres pueden ser privados de la patria potestad: 1º—Si dan órdenes, consejos o ejemplos corruptores a sus hijos”.

disposición que despoja a la patria potestad del carácter arbitrario, irrestricto y despótico que tuvo en otras épocas.

Podemos concluir de lo anterior que los Códigos Civiles de 1852 y de 1936 contemplan como primera obligación de los padres, o de quienes hacen sus veces, la de educar a los hijos; entendiendo por educación una formación espiritual, que no basta a proporcionar la simple instrucción.

En la actualidad es notorio comprobar que el derecho docente de la comunidad familiar —el primero en el orden de los tiempos— se halla casi universalmente reconocido. Y en este sentido es preciso recordar, aquí, una muy citada decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en el caso de las Escuelas de Oregón (1º de junio de 1925) y que dice:

“La teoría fundamental de libertad sobre la que reposan todos los gobiernos de la Unión excluye cualquier poder general del Estado para nivelar (to standardize) a los escolares forzándolos a recibir su instrucción de las escuelas públicas únicamente. El niño no es una mera criatura del Estado; aquellos que lo alimentan y dirigen su destino tienen el derecho, junto con el alto deber, de educarlo y prepararlo para el cumplimiento de sus obligaciones”.

Mas resonancia ha alcanzado la importante “Declaración Universal

(13) Un decreto de Mariano I. Prado (7 de abril de 1865), al declarar obligatoria la instrucción primaria en todo el país, estableció la pena en que incurrieron los padres, guardadores o patronos que, no pudiendo dar instrucción a sus hijos, pupilos o sirvientes en sus casas o en escuelas particulares, no los mandan a las escuelas nacionales (art. 18) — Manuel Pardo dió otro decreto (26 de julio de 1873), confirmatorio del anterior, señalando multas a los infractores. De esta manera se intentaba combatir la apatía e indiferencia de los padres que, sobre todo en las clases populares, se desentendían de la instrucción de sus hijos. Sin embargo, en este ausentismo, hay una explicación económica: los padres prefieren la ayuda material del hijo a su educación.

de los Derechos del Hombre", proclamada y aprobada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. A pesar de que prescinde de una base religiosa, este breve Código —pues apenas consta de veintinueve artículos— dedica el 16º a la familia, y dice en el inciso 3º:

"La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado".

Pero es precisamente el artículo más extenso de dicha "Declaración" —el 26º— el que se refiere a la Educación. Sin lugar a equívocos ni ambigüedades, el inciso 3º declara que:

"Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos".

En absoluta consonancia con esta declaración, el I Congreso Interamericano de Asociaciones de Padres de Familia de Colegios Católicos expresó:

"El derecho y la obligación de educar a los hijos corresponde en forma directa y primaria a los padres, los que, consecuentemente, tienen plena facultad para elegir los maestros y escuelas que prefieran. El derecho del Estado a la educación de los hijos es subsidiario y delegado" (Declaración de Lima, octubre de 1952).

Otra moderna declaración de tipo internacional es la conocida con el nombre de "Carta de Tepeyac", que sintetiza el pensamiento de la Unión Interamericana de padres de familia y es la expresión de la auténtica doctrina sobre los derechos familiares:

"La comunidad conyugal y familiar tiene el derecho absoluto, inviolable, inalienable e imprescriptible a ser considerada como el primer medio educativo de la persona humana.

"A la familia toca formar la vida, es decir, decidir la orientación substancial del sujeto, imprimiendo en todas sus facultades su primera orientación.

"Lo que es la sociedad conyugal para la concepción y alumbramiento del ser humano, sigue siendo la comunidad conyugal y familiar para su desarrollo personal y social, es decir: el "seno espiritual" en el que se forma, y del cual se irá progresivamente desprendiendo a medida que vaya siendo más responsable de sí mismo y de los demás. Este deber de la familia de dar a los hijos su primera educación fundamental comprende no sólo la educación religiosa y moral, sino también la física y civil, principalmente en cuanto éstas tienen relación con la religiosa y moral.

"De donde se deduce que la comunidad conyugal y familiar tiene derecho absoluto a ejercer con plena libertad su misión de primer educador". (Congreso de México, Carta de Tepeyac, Título I).

CAPITULO II

LA IGLESIA Y EL ESTADO FRENTE A LA EDUCACION

La Iglesia Católica ha reclamado siempre —dentro de todos los regímenes políticos— una activa participación en la enseñanza pública, no para obtener una ingerencia accesoria a sus fines sino para ejercitar un derecho natural que por esencia le corresponde.

El derecho de la Iglesia a la enseñanza no constituye un producto del clericalismo ni es un derecho histórico, circunstancial o como añadido —según algunos pretenden. Se trata de un derecho inherente a la institución misma.

Hay dos títulos de orden sobrenatural que, de modo supereminente, otorgan a la Iglesia el derecho de educar. El primero tiene su base en el Nuevo Testamento, en las palabras de Jesucristo a los Apóstoles: "A Mí se me ha dado toda potestad en el cielo y en la tierra. Id, pues, e instruid a todas las naciones, bautizándolas en el nombre del Padre, y del Hijo, y del Espíritu Santo; enseñándolas a observar todas las cosas que Yo os he mandado. Y estad ciertos que Yo estaré siempre con vosotros, hasta la consumación de los siglos" (Mateo, 28, 18-20).

El segundo título o fundamento reside en que la Iglesia es una sociedad perfecta, que posee lo que llama Pío XI una "maternidad sobrenatural", o sea, la calidad de maestra de los hombres, suprema y segurísima, que "en sí misma lleva arraigado el derecho inviolable a la libertad de magisterio" (14).

De esos dos títulos infiere la Iglesia su incontestable derecho docente, que extiende en forma universal, no sólo a todos los hombres —sean fieles o no—, sino a toda clase de conocimientos en todos sus grados. Tal dice el canon 1375 del C.I.C.

"La Iglesia tiene derecho a fundar escuelas de cualquier disciplina, no sólo elementales, sino también medias y superiores" (15).

Pero, además, el derecho de la Iglesia se extiende a vigilar la educación que Ella misma no imparte. Porque sería ilusorio su derecho educativo si no pudiera cerciorarse de que sus enseñanzas no se desvirtúan por obra de doctrinas contrarias. El Código de Derecho Canónico establece en el canon 1381, inc. 2º:

"Los Ordinarios locales tienen el derecho y el deber de vigilar para que en ninguna escuela de su territorio se enseñe o se haga nada contra la fe o las buenas costumbres".

(14) Encíclica "Libertas", de León XIII, 20 de junio de 1888.

(15) Lo que hoy muchos impugnan era, en otros tiempos, lo más natural. Todavía en el Tratado de paz de Westfalia, de 1648, se calificaba a la escuela de "Annexe de la Religion". (Eichmann, *Manual de Derecho Eclesiástico*, II, p. 227).

La doctrina expuesta no ofrece problemas sino cuando se plantea la concurrencia del Estado y la Iglesia en la educación. Y por eso llamamos a ésta una "cuestión mixta", porque requiere la intervención conjunta de dos potestades soberanas y perfectas. La Iglesia no pretende una intervención exclusiva en materia docente, porque ello equivaldría a negar los atributos del Estado. Pero tampoco puede aceptar el extremo contrario, mucho más nocivo, ya que conduciría a vulnerar derechos anteriores y en cierta manera superiores.

La regulación debe ser conjunta y armónica por parte de las potestades eclesiástica y civil, sin que nazcan prerrogativas excluyentes que lesionen los derechos legítimos de una y otra potestad. Y, aquí, el peligro no es tanto de usurpaciones por parte de la Iglesia, sino por parte del Estado. Este peligro "es tan universal y habitual, que los derechos elementales de la Iglesia no son, por decirlo así, reconocidos nunca. Si es verdad que los hombres de Iglesia no merecen siempre la confianza ciega que no se puede tener más que en los santos, mayor verdad es todavía que los hombres de Estado no la merecen casi nunca". (Leclercq).

Esta amenaza de violación de derechos se encuentra denunciada en el "Syllabus" o elenco de errores modernos, que condena las tres proposiciones siguientes:

"45.—Todo el régimen de las escuelas públicas en que se instruye la juventud de un Estado cristiano, exceptuados solamente en algún modo los seminarios episcopales, puede y debe ser atribuido a la autoridad civil, y en tal manera, que no se reconozca en ninguna otra autoridad el derecho de inmiscuirse en la disciplina de las escuelas, en el plan de estudios, en la colación de grados, en la elección o aprobación de los maestros".

"47.—El buen orden de una sociedad civil pide que las escuelas populares abiertas para los niños de cualquier clase de pueblo, y en general los institutos públicos para enseñar las letras y ciencias más elevadas y para mirar por la educación de la juventud, estén exentos de toda autoridad eclesiástica, de su ingerencia y acción moderadora, y que se hallen sometidos al pleno derecho de la autoridad civil y política, según el deseo de los gobernantes y la exigencia de las opiniones comunes de la época".

"48.—Los católicos pueden aprobar un sistema de educación que esté separado de la fe católica y de la potestad de la Iglesia, y que tenga por objeto sólo, o a lo menos principalmente, la ciencia de las cosas naturales y lo que se limita a la vida social de este mundo".

Relacionar el problema de la enseñanza con la organización y funcionamiento del Estado significa plantear muchas cuestiones de derecho constitucional. En efecto, se trata de saber primero qué papel debe adoptar el Estado frente a la educación en general; de precisar hasta qué punto debe llevarse su actuación docente, etc. Las respuestas doctrinales se ha-

llan, sin embargo, matizadas por la realidad particular a que se aplican.

El bien común temporal, cuya promoción compete al Estado, exige de éste que, antes de dedicarse por sí mismo a la función docente, cuide de proteger y promover el derecho anterior de las familias, sin absorberlo; y que actúe supletoriamente, cuando la iniciativa social acusa deficiencias o vacíos. Debe también el Estado secundar las iniciativas privadas; y, comprobado el valor de ellas, puede considerarlas como servicios de interés público, favoreciéndolas con los recursos fiscales.

La función supletoria del Estado se actualiza cuando resulta insuficiente la obra de los padres por defecto, incapacidad o indignidad; y ello ocurre continuamente, porque siendo la familia una sociedad imperfecta, no posee todos los medios necesarios para desempeñar cabalmente la función educativa. El Estado puede actuar aquí con muy buenos resultados gracias a que está provisto de medios; y es justo que estos medios se empleen "para provecho de aquellos mismos de quienes proceden" (Pío XI). En muchos casos, las creaciones escolares del Estado por vía supletoria alcanzan el saludable efecto de constituir verdaderos estímulos de la iniciativa privada.

Además de esos dos derechos y obligaciones fundamentales, el Estado puede exigir que todos los miembros de la sociedad civil reciban ya desde su temprana juventud una educación cívica, nacional y cultural que los haga ciudadanos capaces. Puede exigir también una credencial de idoneidad a quien quiera dedicarse a la enseñanza. Pero no parece equitativo que el Estado reconozca como idóneos para la enseñanza sólo a quienes posean una credencial expedida por el mismo Estado; pues existen centros no oficiales que otorgan esa idoneidad en mejores condiciones. Es lo que explícitamente afirmó el I Congreso Interamericano de Asociaciones de Padres de Familia de Colegios Católicos:

"Que no pueda el Estado, sin incurrir en violación del principio de la libertad de enseñanza, controlar la idoneidad de los docentes de los establecimientos privados que ostentan títulos y tradiciones como tales... (Declaración de Lima, punto "d").

En sentido estricto, se produce el monopolio educativo estatal cuando el Estado exclusivamente es quien imparte la enseñanza en todos sus grados, sin permitir el desenvolvimiento de la enseñanza privada. Esta clase de monopolio pertenece a los países plenamente totalitarios.

Con mucha más frecuencia se da un monopolio que podríamos llamar "indirecto", cuando el Estado se atribuye la facultad de determinar quienes deben enseñar, qué deben enseñar y cómo deben enseñar. Asimismo, el Estado da validez sólo a los títulos que expide de acuerdo con sus planes. En esta situación, los resultados vienen a ser los mismos que en el supuesto anterior, porque el derecho de los particulares se ve maniatado en la práctica. Las libres vocaciones docentes y los intentos de enseñanza privada que no estén dispuestos a amoldarse a las directivas estatales se hallan anulados de antemano.

En virtud de esta actitud del Estado, instituciones docentes, en especial congregaciones religiosas, que cuentan la educación de la juventud entre sus finalidades específicas y que tienen en este campo una experiencia secular incontrastable, están obligadas a forzar sus métodos y, en cierta manera, a desvirtuar su carácter peculiar, para someterse a las direcciones oficiales, desorientadas, cambiantes, cuando no contradictorias. Y así como el mejor artífice no podría hacer nunca su obra contando con un instrumento deficiente, así tampoco puede darse una obra auténtica en el campo magisterial si el docente tiene que contrariar su libre desenvolvimiento en aras de la voluntad estatal.

“Aunque teóricamente no estén prohibidas las enseñanzas libres —dice el argentino Ernesto Palacio (16),— el sistema las hace imposible de hecho”. Y añade irónicamente: “Supongamos que, bajo un régimen semejante, Aristóteles quisiera instalar una Escuela de Sabiduría, e ideara un plan perfecto, que es decir distinto del oficial, apto para formar intelectos equilibrados y profundos... No conseguiría alumnos, porque los certificados de su escuela nada valdrían, ya que el Estado sólo admite capacidad en sus propios bachilleres”.

El peligro señalado en el monopolio —sea directo o indirecto— mina la eficacia de la enseñanza en su aspecto intelectual de formación, que es el principal. Pero, además, el monopolio entraña una ingerencia política en la escuela. Sólo se podrá librar necesariamente a la escuela de la política en la medida en que se independice a la Escuela del Estado.

Refiriéndonos a nuestra realidad, se dirá que el Estado peruano respeta la religión católica y que precisamente ello es una garantía para la educación católica, porque el Estado imparte este tipo de enseñanza. Pero el peligro no es éste. El peligro es que, teniendo el Estado en sus manos una formidable maquinaria, pueda utilizarla, un día u otro, en contra de las sanas doctrinas. Porque nadie, en ningún país, puede garantizar que el Estado ha de defender siempre la ideología católica en materia de enseñanza. Lo que hoy es un hecho, mañana puede no serlo. Y la dirección técnica de la enseñanza encomendada exclusivamente al Estado quizás derive por cauces imprevistos.

Un autor nada sospechoso de ortodoxia ha escrito a propósito de este problema:

“De todas las maquinarias especiales, la institución escolar es tal vez la más poderosa y la más eficaz. Que el Estado se encargue de la educación pública y la acapare; que se convierta en el regulador, el director y el empresario de ella; que en toda la longitud y latitud del territorio establezca y haga funcionar su máquina; que por la autoridad moral y por la coacción legal obligue a la generación nueva a entrar en ella; y resultará que, veinte años más tarde, encontrará en esos menores convertidos en hombres, la especie y el número de ideas que el Estado ha querido proporcionarles, con la extensión, los límites de la forma de espíritu

(16) “Historia del estatismo escolar”. En *La Enseñanza Nacional*. Espasa-Calpe Argentina, S. A., Buenos Aires p. 240.

que ha aprobado, y con el prejuicio moral y social que le conviene" (Hipólito Taine).

El estatismo en la educación no sólo es temible por sus frutos en las nuevas generaciones sino por la absoluta imposibilidad en que deja a la iniciativa particular de ejercer con provecho sus actividades. La consecuencia es desoladora y sobre ella precisamente Leroy Beaulieu trae esta precisa comparación. "El Estado invasor semeja a un gran roble, cuyas poderosas raíces y umbrosas ramas no permiten a ninguna planta vivir debajo o a su costado; pero llegado el día en que el roble viejo batido por la tempestad pierde sus ramas y su frondosidad, el suelo aparece desnudo, apenas cubierto de malezas" (17).

Y por este camino, el Estado moderno —dice el mismo Leroy Beaulieu (18)— muestra hacia la instrucción un celo infatigable, acumulando leyes, circulares y disposiciones, en la creencia de que ésa es su misión principal. Esta especie de fanatismo se deriva de la idea errónea de que la instrucción basta por sí misma para mejorar moralmente a una nación. Se ha probado con argumentos decisivos, por Heriberto Spencer, sobre todo, que no hay ninguna relación entre las nociones técnicas que dan las escuelas, sean primarias, medias o superiores, y la fuerza moral que otorga dignidad a la vida. Rodear la instrucción —añade— de una especie de aureola mágica que la hace aparecer con la virtud de transformar la naturaleza moral del hombre, es una superstición, una nueva forma de idolatría.

Dice el autor citado que en Francia la ingerencia estatal se ha manifestado revolucionando y acaparando, suprimiendo todas las tradiciones, todos los grupos y también todos los vínculos entre las diversas ramas de la enseñanza, destruyendo no sólo toda realidad sino aún toda apariencia de autonomía, estableciendo con rigor su monopolio, fundado sobre la absoluta dependencia de maestros y colegios, sobre la uniformidad de métodos en todo el territorio y sobre la prohibición de toda libre concurrencia.

"El Estado moderno no conoce ni el justo medio ni las transiciones tranquilas. Permanecerá durante un cuarto de siglo sin modificar un ápice sus programas; luego, de repente, presa de un hermoso celo, arrasará todos los métodos en uso y los sustituirá violentamente por otros nuevos; como un enfermo que pasa de una postración completa a una agitación febril, la época de los cambios constantes sucederá a la de estagnación. Todos los años o cada dos años, modificará ya el orden de los diversos conocimientos enseñados, ya los libros y manuales, declarando detestable todo lo que se hizo la víspera, sin sospechar que el porvenir juzgará del mismo modo lo que se hace hoy" (19).

(17) *L'Etat Moderne et ses fonctions* 3ª edición. París, 1900, p. 274-275.

(18) Paul Leroy Beaulieu, *L'Etat Moderne et ses fonctions*. Tercera edición. París, 1900, p. 262 y sigs.

(19) *Ibid.*, p. 274.

No significa lo anterior que preconicemos la inhibición educativa del Estado. Sin llegar a los excesos del monopolio, los límites de la intervención estatal son aún amplios, y ya se han señalado a grandes rasgos. El Estado tiene una función supletoria necesarísima. El Estado debe exigir un cierto tono patriótico en la enseñanza privada y un minimum de conocimientos imprescindibles, de historia nacional. Le corresponde, además, el derecho de exigir un minimum de capacidad en lo que respecta a los resultados generales de la enseñanza y ser inflexibles con quienes no lleguen a satisfacerlo. Le toca, asimismo, velar porque no se prediquen doctrinas anarquistas, disociadoras o subversivas. Y, ya en otro plano, es también el Estado quien debe vigilar las condiciones de salubridad y de higiene de todos los locales escolares.

Existe una mentalidad que carga al Estado todo cuanto signifique hacer esfuerzos en pro del bienestar general. Esta mentalidad se ha acostumbrado a estimar la educación como prerrogativa del Estado; y los avances del monopolio estatal encuentran en ello gran parte de su explicación. No toda la culpa la tiene, pues, el Estado. Pero le toca a éste no acrecer progresivamente la esfera de su ingerencia educativa, sino disminuirla prudencialmente, creando y favoreciendo, mediante una legislación apropiada, un ambiente propicio al libre desenvolvimiento de la actividad particular.

En síntesis, la función constitucional de promover la educación le pide al Estado:

- a) Que ante todo y directamente, favorezca y ayude la iniciativa y acción de las sociedades educadoras por naturaleza, así como la de las sociedades civiles subordinadas;
 - b) Que complemente esta obra donde no alcance a ser suficiente;
 - c) Que exija cierto grado de conocimientos cívicos y de cultura intelectual, moral y física en los que han de ser futuros ciudadanos; y
 - d) Que se reserve la erección y dirección de las escuelas preparatorias para cargos estatales y señaladamente para la milicia.
-

SEGUNDA PARTE

Las páginas que siguen abarcan el comentario de la legislación positiva del Perú. Dentro de ésta hay que referirse, en primer lugar, a las diversas Constituciones promulgadas durante el siglo XIX. Aunque no forma parte de la estructura jurídica del Perú independiente, se comenta la Constitución de Cádiz de 1812, por cuanto es innegable antecedente de las posteriores, y porque en ella se encuentran muchas de las ideas y de las fórmulas expresadas más tarde.

El último capítulo comprende la exposición de los grandes temas alrededor de los cuales ha venido creciendo gran parte de la fronda legislativa educacional del siglo pasado; a saber: los órganos de la instrucción pública, la unificación de la enseñanza, el concepto del profesorado, la enseñanza privada o particular, las escuelas de la Iglesia, y la libertad de cátedra.

CAPITULO III

LAS CONSTITUCIONES DEL PERU Y EL ORDENAMIENTO DE LA INSTRUCCION PUBLICA

1.—CONSTITUCION DE CADIZ

La Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, es la primera Carta política que rige en el Perú cuando todavía el país formaba parte de la Monarquía española.

A pesar de su efímera vigencia, sus disposiciones —de carácter liberal— alientan y continúan viviendo en la mentalidad de nuestros primeros doctrinarios republicanos.

Todo un Título —el IX— se refiere a la Instrucción Pública, a través de seis artículos. El mero hecho de tratar por separado la materia, indica ya la importancia que los legisladores le otorgan.

"Art. 366.—En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

Art. 367.—Asimismo se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

Art. 368.—El Plan general de enseñanza será uniforme en todo el Reino, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios donde se enseñan las ciencias eclesiásticas y políticas.

Art. 369.—Habrá una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública.

Art. 370.—Las Cortes por medio de planes y estatutos especiales arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública.

Art. 371.—Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes". (Título IX. De la Instrucción Pública. Capítulo Unico).

Además el Art. 131, inciso 22, coloca, entre las facultades de que gozan las Cortes, la de "Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía".

Brotó evidente de los artículos transcritos el carácter estatista y centralizador que adquiere la instrucción pública. Se perfila la figura del Estado docente que hemos delineado en la Primera Parte. En efecto:

- a) Se fija una competencia ilimitada a las Cortes para intervenir en todo lo relativo a la instrucción pública;
- b) Se crea una repartición oficial encargada especialmente de la enseñanza: la Dirección General de Estudios;
- c) Se señala que las Cortes formarán el plan general de enseñanza y que éste será uniforme en todo el Reino. Exclúyese, por tanto, tácitamente, la libre iniciativa en este punto.
- d) Se dispone el arreglo y creación de Universidades y otros centros educativos.

Los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales tienen un papel restringido y subordinado al de los organismos superiores:

Art. 321, 5º: "Estará a cargo de los ayuntamientos..."

Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se pague de los fondos del común".

Art. 335: 5º: "Tocará a estas diputaciones..."

Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados".

La libertad individual de expresión consagrada por el artículo 371, no se extiende a la libertad de enseñanza sino sólo a la de difundir ideas políticas.

2.—BASES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1822 (17 de diciembre de 1822).

3.—CONSTITUCION DE 1823 (12 de noviembre de 1823). (12 de noviembre de 1823).

La observación primera que cabe hacer es que tanto las Bases dictadas por el Congreso de 1822 como la Constitución de 1823 reconocen la necesidad de la instrucción de los ciudadanos para el recto ordenamiento de la cosa pública:

Art. 21.—(Bases): “La instrucción es una necesidad de todos, y la sociedad la debe igualmente a todos sus miembros. El Congreso dispondrá lo conveniente para la instrucción primaria y la de ciencias, letras y bellas artes”.

Disposición que repite el artículo 181 de la Constitución:

“La instrucción es una necesidad común y la República la debe igualmente a todos sus individuos”.

La formulación parcial de los artículos anteriores nos parece estar inspirada en el ideólogo francés Condorcet, quien, en “*Sur l’instruction publique*”, dice: “La instrucción pública es un deber de la sociedad respecto a los ciudadanos”. Este es nada menos que uno de los postulados fundamentales del liberalismo: que la sociedad —la república— acepta la obligación y el consiguiente deber de proporcionar esta instrucción que ha declarado como necesaria a todos sus miembros por igual.

Por deducción implícita se sigue que todo miembro o individuo de la sociedad —de la república— tiene el derecho de ser instruido o de instruirse. Está, además, declarado explícitamente este derecho al reconocerlo la garantía constitucional, expuesta en el artículo 182 de la Constitución:

“La Constitución garantiza este derecho:

1º—Por los establecimientos de enseñanza primaria, de ciencias, literatura y artes.

2º—Por premios que se concedan a la dedicación y progresos distinguidos.

3º—Por institutos científicos, cuyos miembros gocen de dotaciones vitalicias competentes.

4º—Por el ejercicio libre de la imprenta, que arreglará una ley particular.

5º—Por la inviolabilidad de las propiedades intelectuales”.

El derecho a instruirse, a progresar en la comprensión y el saber de las cosas, a comunicarse libremente y enseñar, está amparado además por la garantía de la libertad de imprenta:

“La Constitución debe proteger. . . . la libertad de imprenta” (Bases, art. 9, inciso 2). “El Congreso debe proteger la libertad de imprenta de modo que jamás pueda suspenderse su ejercicio ni mucho menos abolirse” (Constitución, art. 60, inciso 27).

“La Constitución garantiza este derecho. . . . Por el ejercicio libre de la imprenta que arreglará una ley particular” (art. 181, inciso 4).

“Sin embargo de estar consignados los derechos sociales e individuales de los peruanos en la organización de esta Ley fundamental, se declaran inviolables. . . . La libertad de imprenta en conformidad de la ley que la arregle” (Constitución, art. 193, inciso 7).

El Estado premia y estimula el progreso intelectual:

Art. 60, 20º: “Son facultades exclusivas del Congreso. . . . Conceder privilegios temporales a los autores de alguna invención útil a la República”.

22º: “Decretar todo lo necesario para la instrucción pública por medio de planes fijos e instituciones convenientes a la conservación y progresos

de la fuerza intelectual y estímulo de los que se dedicaren a la carrera de las letras".

Art. 182, 2º: "La Constitución garantiza este derecho: Por premios que se conceden a la dedicación y progresos distinguidos".

5º: "Por la inviolabilidad de las propiedades intelectuales".

Finalmente, este derecho de instruirse está garantizado por los establecimientos de enseñanza primaria, de ciencias, literatura y artes, y por los institutos científicos, cuyos miembros gozarán de dotaciones vitalicias competentes.

Para cumplir con su obligación de instruir, el Estado —la República— se siente afectado por los deberes expresados en el artículo 184 de la carta:

"Todas las poblaciones de la República tienen derecho a los establecimientos de instrucción que sean adaptables a sus circunstancias. No puede dejar de haber universidades en las capitales de departamento, ni escuelas de instrucción primaria en los lugares más pequeños; la que comprenderá también el catecismo de la religión católica y una breve exposición de las obligaciones morales y civiles". (Obsérvese la gran similitud de expresión que guarda este artículo con el 366 de la Constitución de Cádiz.

Pero, sobre todo, el Estado se obliga:

A) a dirigir la educación pública por medio de planes y reglamentos generales decretados por el Congreso:

Art. 60, inciso 22: "Son facultades exclusivas del Congreso: Decretar todo lo necesario para la instrucción pública por medio de planes fijos e instituciones convenientes a la conservación y progresos de la fuerza intelectual y estímulo de los que se dedicaren a la carrera de las letras".

B) A ejecutar lo decidido por el Congreso por medio de las Juntas departamentales y las Municipalidades:

Art. 135, inc. 4º: "Son atribuciones de esta junta (departamental): Cuidar de la instrucción pública y de los establecimientos piadosos y de beneficencia".

Art. 140, inc. 2º: "Las atribuciones del régimen municipal dependen: De la policía de instrucción primaria". (Cf. Constitución de Cádiz, 321, 5º).

C) A vigilar la instrucción pública por medio de un organismo administrativo:

Art. 185: "Se establecerá una Dirección General de Estudios en la capital de la República, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del gobierno y la protección especial del Senado, la inspección de la instrucción pública" (Cf. Constitución de Cádiz, art. 369, cuya copia textual es).

¿Qué es lo que esta Constitución de 1823 aporta como definitivo y que se habrá de repetir, aunque en términos diversos, en las Constituciones posteriores? A nuestro juicio lo siguiente:

Primero.—Se atribuye al Estado no sólo la obligación de enseñar sino la de dirigir la educación. Paradójicamente, la Constitución que abolía los estancos y monopolios, constituía y organizaba férreamente uno nuevo: el monopolio escolar.

Segundo.—Está ausente totalmente del espíritu de la Constitución el derecho de las otras sociedades primarias: la Familia y la Iglesia, a la labor educativa. En pleno auge de las ideas liberales, la Constitución suprime la realidad de toda otra sociedad que no sea el Estado, y reduce el hombre a mero individuo frente a él.

Tercero.—Se consagra en el lenguaje jurídico el término "Educación Pública", pero sin que se halle una definición precisa en esta expresión. Se encuentra, en cambio, en el art. 148, el concepto de Hacienda Pública:

"Constituye la Hacienda Pública todas las rentas y productos que conforme a la Constitución y a las leyes deban corresponder al Estado".

La "educación pública" no tiene definición equivalente. Es que, en realidad, el término "público" se presta a la ambigüedad cuando se aplica a la educación. Puede, en efecto, significar:

a) La educación que poseen quienes integran el pueblo peruano. A esta acepción parece referirse el art. 181, ya citado, y la definición que da Francisco García Calderón: "Llamamos **instrucción pública** la enseñanza que se da a todos o la mayor parte de los individuos que componen una nación, en las escuelas, colegios, universidades, institutos, academias, y demás establecimientos que se destinan al cultivo de las ciencias y de las artes" (20).

b) La educación que posee el Estado, el poder público; pero esta acepción sería inadmisiblemente estrictamente hablando, porque el Estado es una persona jurídica, una abstracción de razón a la que sólo en sentido traslaticio puede aplicársele apelativos como instruido, sabio, culto, etc.

c) La educación que imparte el Estado y la organización que para educar a los ciudadanos ha montado el Estado. Los artículos 183 y 185 suponen claramente esta tercera acepción:

"La instrucción pública depende en todos sus ramos de los planes y reglamentos generales que decretare el Congreso".

"Se establecerá una Dirección General de Estudios en la capital de la República, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del gobierno y protección del Senado, la inspección de la instrucción pública".

Aunque la Constitución, al hablar de los "empleados de la lista civil de la República", no menciona profesiones, sin embargo, supone inequívoco-

(20) García Calderón, *Diccionario de la Legislación Peruana*, Tomo II, 2ª edición, París, 1879, p. 1133.

camente que los profesores son empleados públicos y su designación se encomienda al Ministerio de Estado.

La importancia de este aporte, el de la docencia como carrera oficial, es grande porque toda la moderna doctrina sobre el valor oficial de los estudios está germinalmente en estas declaraciones, produciéndose así un equívoco lógico, al tomar el continente por lo contenido.

4.—CONSTITUCION VITALICIA (9 de diciembre de 1826)

Las relaciones entre individuos, Estado y cultura, delineadas estructuralmente en la Constitución de 1823, se conservarán después en las varias constituciones. El énfasis o afirmación de uno u otro de los puntos fundamentales expuestos anteriormente cambia, sin embargo, según el momento político-doctrinario en el que la Constitución se elabora. Así, pues, la Constitución llamada Vitalicia carece del lirismo de nuestra primera Carta republicana y de su ambicioso empeño —heredado textualmente de la Constitución de Cádiz— de expandir los beneficios de la educación a todos los ámbitos de la Patria; pero encarga a la Cámara de Censores:

“Todas las leyes de imprenta, economía, plan de estudios y métodos de enseñanza pública” (art. 60, inc. 2º).

Como la Constitución Vitalicia trató de afirmar el poder del Ejecutivo sintió también la necesidad de afirmar el respeto de los derechos individuales. Por eso, el art. 143 enuncia de una manera más amplia el derecho que tiene la persona de comunicarse:

“Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos por medio de la imprenta sin censura previa; pero bajo la responsabilidad que la ley determine”.

Y el art. 148 consagra el principio de la libertad de trabajo, base insustituible del libre ejercicio de la docencia:

“Ningún género de trabajo, industria o comercio puede ser prohibido, a no ser que se oponga a las costumbres públicas, a la seguridad y a la salubridad de los peruanos”.

5.—CONSTITUCION DE 1828 (18 de marzo de 1828)

El eminente maestro del Derecho Constitucional Peruano Dr. Manuel Vicente Villarán ha escrito grandes encomios de la Constitución liberal de 1828, llamándola “Madre de nuestras Constituciones”, y los autores están acordes en que, efectivamente, esa Carta dió dos pasos adelante en la construcción de nuestra individualidad político-jurídica: el primero fué la equitativa distribución o repartimiento de las funciones de gobierno entre los Poderes públicos, y, el segundo, la organización del Estado peruano.

La constitución encomendó el cuidado de la educación:

Al Poder Ejecutivo, en sus varios instrumentos: a las Municipalidades, las Juntas Departamentales, al Prefecto y al Presidente de la República, se les confieren, ya expresa ya indirectamente, atribuciones que tienen por objeto la educación.

"Las Municipalidades tienen la dirección de sus intereses locales" (art. 141).

"Son atribuciones de estas juntas (departamentales):

...Promover la educación e instrucción pública, conforme a los planes aprobados por el Congreso" (art. 75, inc. 2º).

Pero es sobre todo el Poder Legislativo a quien se da la hegemonía en materia educacional:

Art. 48. "Son atribuciones del Congreso:

2º: Aprobar los reglamentos de cualesquiera cuerpos o establecimientos nacionales".

18º: Formar planes generales de educación e instrucción pública y promover el adelantamiento de las artes y ciencias".

Observemos que en el capítulo de garantías constitucionales permanecen inamovibles las dos garantías de la libertad de comunicación y la libertad de trabajo, sobre las que insistiremos al final de este comentario de las Constituciones.

Finalmente, la Carta de 1828, en el art. 171, garantiza la instrucción primaria gratuita a todos los ciudadanos; garantiza la instrucción de los establecimientos en que se enseñan las ciencias liberales y artes; garantiza la inviolabilidad de las propiedades intelectuales y de los establecimientos de piedad y beneficencia.

La segunda de estas garantías puede significar o que el Estado se hace solidario de las doctrinas que enseñan los establecimientos de ciencias y artes, o que el Estado protege a estos establecimientos. La mente del artículo parece ser esta última, pero no está ausente la primera.

6.—CONSTITUCION DE 1834

(10 de junio de 1834)

El art. 51, inciso 2º, asigna al Congreso la función de dar o aprobar los reglamentos de cualesquiera cuerpos o establecimientos nacionales; y el inciso 16, la de "Formar planes generales de educación e instrucción pública para los establecimientos dotados de los fondos nacionales".

Notemos que en la anterior Constitución quedaba entendido que los planes del Congreso se aplicaban por igual a toda clase de establecimientos. Sin embargo, el inciso 16, arriba citado, especifica que se trata sólo de los establecimientos dotados de los fondos nacionales. "Nacionales" en el lenguaje jurídico de la época quiere decir "del Estado" o fiscales. De manera que la conclusión es clara: Si un establecimiento, por cualquier razón, no estuviere dotado de ese tipo de fondos, lógicamente no se le deben imponer los planes elaborados por el congreso. Es esta una disposición que innova radicalmente la legislación y constituye una excepción digna de tomarse en cuenta.

El artículo 85, inciso 30, es consecuencia lógica de lo anterior y no disuena en el conjunto:

“Son atribuciones del Poder Ejecutivo: . . . Ejercer la suprema inspección en todos los ramos de policía y establecimientos públicos, costeados por el Estado, bajo sus leyes y ordenanzas respectivas”.

Debe entenderse que entre los establecimientos públicos se incluyen los dedicados a la instrucción pública.

El art. 171 se refiere a la gratuidad de la enseñanza:

“La instrucción primaria es gratuita para todos los ciudadanos; y también la científica en las capitales o en lugar más a propósito de cada departamento”.

Falta en esta disposición el carácter de obligatoriedad que acompaña a la gratuidad, tratándose de la instrucción primaria. Lo que no se ve tan claro es la necesidad de que la enseñanza científica sea gratuita a la par que la primaria.

El término ciudadanos está tomado en un sentido lato; es decir, se aplica a todos los pobladores de la ciudad y no a quienes han llegado a la edad en que se franquea el ejercicio de los derechos civiles.

7.—PACTO DE TACNA

Confederación Perú-Boliviana.

(1º de mayo de 1837)

Fué suscrito en Tacna y contiene las pautas generales de la naciente Confederación Perú-Boliviana. Sólo encontramos una disposición relativa a educación:

“Artículo XXX. Son atribuciones del Protector: 18ª Iniciar ante las Legislaturas de las Repúblicas Confederadas proyectos de ley relativos a la educación pública y mejoras en la administración de justicia”.

El carácter fuertemente autoritario que Santa Cruz imprimió a esta Carta queda demostrado en este artículo, pues lo que antes era atribución exclusiva del Congreso revierte al Protector. Merece destacarse, asimismo, la importancia que cobra la educación en este Pacto, al ser colocada, junto con las mejoras en la administración de justicia, entre las materias en que puede tener iniciativa el Protector.

La facultad de iniciativa protectoral no reconoce límites en cuanto a la índole de los proyectos, pudiendo ellos referirse teóricamente a planes, profesores, enseñanza privada y oficial, etc.

8.—CONSTITUCION DE 1839 (10 de noviembre de 1839)

Esta Constitución, elaborada en Huancayo, es la Carta autoritaria por excelencia en la primera mitad del siglo XIX. Se advierte una seria preocupación por el ramo de la enseñanza y por todo cuanto a ella atañe. Por ejemplo, el artículo 6, inciso 4, concede la nacionalidad peruana a los profesores extranjeros, disposición que se basa en el deseo de favorecer a quienes se dedican a la docencia, dándoles un régimen distinto al de los extranjeros dedicados a otras actividades.

El Art. 55, inciso 11:

"Son atribuciones del Congreso:... Formar planes generales de enseñanza para todo establecimiento de educación e instrucción pública",

marca una generalización contra el Art. 51, inciso 16, de la Constitución del 34, puesto que los planes elaborados por el Legislativo ya no se destinan a las escuelas dotadas de los fondos nacionales, sino a todo establecimiento docente. La confrontación de estas dos variantes indica que en la mente de los legisladores de Huancayo estaba bien clara la diferencia entre un establecimiento sostenido por el Gobierno y otro costado por fondos no estatales.

El cuidado de la instrucción pública forma parte de las 44 atribuciones que el autoritarismo de Huancayo fijó al Presidente de la República.

Art. 87. "Son atribuciones del Presidente de la República:

31a. Cuidar de la instrucción pública: hacer en los reglamentos y planes de enseñanza las alteraciones que crea convenientes hasta que se dé por el Congreso el plan de educación nacional".

Vuelve a insistirse que toca al Congreso la formación de planes de enseñanza (entre los cuales y sobre los cuales se incluye uno nuevo: el de Educación Nacional, cuya naturaleza no llega a indicarse); al Presidente sólo incumbe hacer las alteraciones que crea convenientes.

9.—ESTATUTO PROVISORIO (26 de junio de 1855)

El presente breve Estatuto que, como se sabe, siguió al triunfo de Castilla sobre Echenique, señala entre las atribuciones del Presidente Provisorio:

Art. 1º, inciso 22. "Velar sobre la instrucción pública: hacer en los reglamentos y planes de enseñanza las alteraciones que crea convenientes y cuidar de la inversión de los fondos pertenecientes a los establecimientos nacionales".

Se apreciará que ha sido transcrito el Art. 87, inciso 31, de la Constitución de Huancayo con la ligera mutación de la palabra "cuidar" por el término "velar", pero en ambos casos se quiere dar la idea de inspección, vigilancia, control.

10.—CONSTITUCION DE 1856
(16 de octubre de 1856)

El Art. 23 afirma que:

"La nación garantiza la instrucción primaria gratuita y los establecimientos públicos de ciencias, artes, piedad y beneficencia".

Prescindiendo de que identifica impropiaemente Nación con Estado, el presente artículo puede entenderse en dos sentidos:

- a) Que el Estado se compromete a proporcionar por sí la instrucción primaria gratuita; o
- b) Que el Estado protege la instrucción impartida por cualquier otro sujeto.

Creemos que estos dos sentidos caben en la interpretación del Art. 23, porque esta Carta no autoriza el monopolio educativo estatal, a tenor del artículo 24, que es la primera disposición explícitamente consagratoria de la libertad de enseñanza:

"Todos los que ofrezcan las garantías de capacidad y moralidad prescritas por la ley, pueden ejercer libremente la enseñanza y dirigir establecimientos de educación bajo la inspección de la autoridad" (21).

Sin embargo, esta libertad de enseñanza aparece recortada, porque

- a) Es el Estado quien debe señalar cuáles son las garantías de capacidad y moralidad que se exigen a quienes quieren dedicarse a la docencia; y porque
- b) Es, asimismo, el Estado quien debe ejercer taxativamente la inspección de los establecimientos privados.

Fuera de las prescripciones anteriores, el Poder Legislativo no tiene intervención en materia de enseñanza ni el Ejecutivo la tiene señalada expresamente.

11.—CONSTITUCION DE 1860
(13 de noviembre de 1860)

Por su artículo 24, "La Nación garantiza la existencia y difusión de la instrucción primaria gratuita y el fomento de los establecimientos públicos de ciencias, artes, piedad y beneficencia".

El Art. 25 reitera que "Todos los que ofrezcan las garantías de capacidad y moralidad prescritas por la ley, pueden ejercer libremente la enseñanza y dirigir establecimientos de educación bajo la inspección de la autoridad".

(21) La Constitución española de 1869 expresa así esta misma disposición: "Todo español podrá fundar y mantener establecimientos de instrucción o de educación sin previa licencia, salvo la inspección de la autoridad competente por razones de higiene o moralidad" (art. 24).

Como bien dice García Calderón (22), estos dos artículos, como sus similares de la Constitución de 1856, implican la existencia de una reglamentación adecuada que contemple los diversos aspectos de la instrucción pública; suponen también, como ya se ha dicho, que es la autoridad estatal la que dirige este ramo.

12.—CONSTITUCION DE 1867 (29 de agosto de 1867)

Vuelve a repetirse, con la misma fórmula, la garantía de la instrucción primaria gratuita (Art. 23). Pero indudablemente el artículo que merece más atención es el 24:

“Son completamente libres la enseñanza primaria, media y superior y la fundación de Universidades, con las restricciones que señala el artículo 22 (23) y bajo las condiciones de capacidad y moralidad determinadas por la ley. Los miembros de Universidades particulares serán admitidos en las que protege el Estado, sin otro requisito que el examen de suficiencia en la facultad en la que pretendan incorporarse. La enseñanza primaria, media y superior protegida por el Estado se sujetará a las formalidades prescritas por la ley”.

La libertad de enseñanza adquiere, con este artículo 24, una amplitud inusitada con respecto a las disposiciones que ya conocemos. La novedad consiste en el concepto de Universidades libres o particulares que se introduce en la legislación peruana. En efecto, ni en la Colonia ni en la República se concebía la existencia de Universidades particulares —las de la Iglesia el Estado venía a considerarlas como oficiales o cuasi oficiales— debido en parte a la falta de personal idóneo y medios adecuados para tomar esta ardua tarea.

Es sensible que no se dilucide un punto sustantivo, esto es, si los títulos conferidos por las universidades libres gozan de valor oficial. Aunque la frase: “sin otro requisito que el examen de suficiencia...”, nos lleva a suponer que el Estado se adjudica la validez de los grados expedidos por sus propios institutos.

13.—ESTATUTO PROVISORIO (27 de diciembre de 1879)

Dado el momento que vivía el Perú, el Estatuto de Piérola tuvo nula eficacia en cuanto a aquellas actividades que, como la instrucción, requie-

(22) García Calderón, op. cit. Tomo II, p. 1134.

(23) Art. 22: “Puede ejercerse libremente toda industria o profesión que no se oponga a la moral, seguridad o salubridad pública”.

ren para su desenvolvimiento un ambiente de cierto orden y tranquilidad, de que por desgracia careció nuestra Patria durante la Guerra del Pacífico.

Pero, con todo, Piérola no olvidó consignar en el art. 4º que "El Gobierno garantiza la instrucción primaria a todos los ciudadanos y fomenta la instrucción superior y facultativa".

14.—CONSTITUCION DE 1920 (18 de enero de 1920)

Hasta 1920 estuvo vigente la Constitución moderada de 1860 que, como se ha visto, establecía una libertad de enseñanza con ciertas restricciones. Aquel año se promulgó una nueva Carta, más en consonancia con los avances que, en el terreno social, había traído la Primera Guerra Mundial. La Constitución de 1920 crea el Título de Garantías Sociales, a más de las nacionales e individuales y consagra la libertad de asociación (art. 36), tan sospechosa para el individualismo de la revolución francesa y sus herederos del siglo XIX. Asimismo reconoce la libertad de trabajo (art. 46).

"Art. 53. La enseñanza primaria es obligatoria en su grado elemental para los varones y las mujeres desde los seis años de edad. La nación garantiza su difusión gratuita. Habrá por lo menos una escuela de enseñanza primaria elemental para varones y otra para mujeres en cada capital de distrito, y una escuela de segundo grado para cada sexo en las capitales de provincia. El Estado difundirá la enseñanza secundaria y superior y fomentará los establecimientos de ciencias, artes y letras".

Este artículo señala la continuación del marcado interés que existió siempre en nuestros legisladores por asegurar la difusión de la enseñanza en el Perú, sobre todo en lo que atañe a la instrucción primaria, cuyas dos notas características: gratuidad y obligatoriedad, aparecen nuevamente consignadas. La segunda parte del artículo deja entender que el Estado toma a su cargo también la enseñanza secundaria y superior, como función propia, mientras que ese deber aparece más diluido tratándose de los establecimientos científicos, artísticos y literarios.

El artículo 54 se refiere al profesorado:

"El profesorado es carrera pública en los diversos órdenes de la enseñanza oficial y da derecho a los goces fijados por la ley".

Sólo están comprendidos los maestros de la enseñanaz que imparte el Estado, no así el magisterio particular que escapa a estos goces.

15.—CONSTITUCION DE 1933 (9 de abril de 1933)

En la Constitución que nos rige, aparece por primera vez la Educación como objeto de un título especial; recuerda, por ello, a la Constitución de Cádiz de 1812 y a la de 1823.

El título III comprende 12 artículos algunos de los cuales transcribimos:

- Art. 71. La dirección técnica de la educación corresponde al Estado.
- Art. 72. La enseñanza primaria es obligatoria y gratuita.
- Art. 73. Habrá por lo menos una escuela en todo lugar cuya población escolar sea de 30 alumnos. En cada capital de provincia y de distrito se proporcionará primaria completa.
- Art. 75. El Estado fomenta la enseñanza en sus grados secundario y superior, con tendencia a la gratuidad.
- Art. 76. En cada departamento habrá por lo menos una escuela de orientación industrial.
- Art. 77. El Estado fomenta la enseñanza técnica de los obreros.
- Art. 78. El Estado fomenta y contribuye al sostenimiento de la educación pre-escolar y post-escolar y de las escuelas para niños retardados o anormales.
- Art. 79. La educación moral y cívica del niño es obligatoria y se inspirará necesariamente en el engrandecimiento nacional y la solidaridad humana.
- Art. 80. El Estado garantiza la libertad de la cátedra.
- Art. 81. El profesorado es carrera pública y da derecho a los goce que fija la ley.
- Art. 83. La ley señalará el monto mínimo de la renta destinada al sostenimiento y difusión de la enseñanza y la proporción en que anualmente debe aumentarse.

El art. 71 es fundamental en su enunciado y en su contenido. Es la consecuencia lógica de toda nuestra tradición constitucional en materia de enseñanza.

El papel del Estado no consiste simplemente en vigilar, cuidar o inspeccionar la instrucción pública. Ahora hay un sentido inequívocamente monopolista, no porque el Estado posea todas las escuelas nacionales sino porque se reserva para sí la dirección técnica de la enseñanza. No son, pues, los cuerpos docentes los llamados a dirigir la instrucción que imparten, sino que esta función ya corresponde exclusivamente al Estado. Hemos llegado al principio medular del estatismo docente.

Se insiste, luego, en el carácter obligatorio y por ende gratuito de la Primaria (art. 73), (24) señalándose el mínimo de alumnos que exige la creación de escuelas en toda localidad (art. 73). El Estado —se dice— fomenta la instrucción secundaria y superior con tendencia a la gratuidad (art. 75).

Los artículos 76 y 77 responden ciertamente a las exigencias de la realidad nacional al establecer la enseñanza industrial y técnica; clamorosa necesidad que poco a poco se va remediando con halagadores resultados. Pero se advierte el vacío de la Constitución respecto de la enseñanza específicamente rural, de tanta urgencia en el Perú.

(24) Está bien expresado el carácter gratuito, porque mal podría forzarse a recibir la educación exigiendo además se pague su costo. De este principio creemos deducir que sólo las escuelas primarias del Estado se hallan en condiciones de impartir la enseñanza gratuita; ya que no existiendo subvenciones a las escuelas privadas no podría obligarse a éstas a enseñar sin una congrua remuneración.

El art. 78 es el único que asigna al Estado la obligación de contribuir al sostenimiento de la educación; pero sólo se refiere a la educación pre-escolar y post-escolar y a las escuelas para niños subnormales. De aquí también se desprende lo que decíamos en la nota anterior: la subvención a las escuelas de instrucción general no está reconocida en la Constitución, sino únicamente cuando se trata de ayudar a determinado tipo de establecimiento.

En el Art. 79 fija los principios que deben inspirar la educación moral y cívica del educando peruano. No hay nada que objetar al espíritu nacionalista que debe inculcar la escuela. Pero encontramos vaga e imprecisa la expresión "solidaridad humana" (25), que tiene un contenido laico, arreligioso. Si por una parte se reconoce que el Perú es nación de mayoría católica, lo lógico hubiera sido, tratándose de la enseñanza, dotar a la educación moral de un contenido congruente. Por eso, la fórmula satisfactoria debía referirse claramente a los principios de la moral cristiana; término mucho más preciso y positivo que ha sido recogido en la Ley Orgánica de Enseñanza.

El art. 80 dice: "garantizar la libertad de la cátedra", que es una libertad académica y se refiere a las doctrinas que se enseñan. Es un concepto que varía según que el Estado sea confesional o no. En el Estado laico la libertad de cátedra es, en teoría, absoluta, aunque de hecho ocurre que la Iglesia resulta perjudicada. Así, por ejemplo, se permite la libre discusión sobre las verdades religiosas, pero no la discusión sobre la forma de gobierno, la organización de los Poderes del Estado o algún otro dogma político.

El Art. 81 recoge un principio ya enunciado en la Constitución de 1920, pero esta vez lo afirma con mayor amplitud, pues no distingue entre profesores de establecimientos oficiales y de establecimientos particulares con desventaja de éstos, como hacía la Carta de 1920.

Hay en el Art. 52 de la Constitución que comentamos una declaración que es pertinente transcribir:

"Es deber primordial del Estado la defensa de la salud física, mental y moral de la infancia. El Estado defiende el derecho del niño y la vida del hogar, a la educación, a la orientación vocacional y a la amplia asistencia cuando se halle en situación de abandono, de enfermedad o desgracia. El Estado encomendará el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo a organismos técnicos adecuados".

Se reconoce por este artículo un derecho esencial de la persona humana, cual es el derecho a la educación. Ahora bien, este derecho tiene o debe tener un deber correlativo. A quién pertenezca, no lo dice la Cons-

(25) La enseñanza, pública o privada, "estará inspirada en un espíritu de cubanidad y de solidaridad humana". (Const. de Cuba de 1940, art. 51).

titución vigente. Pero, a pesar del silencio que sobre punto tan decisivo guarda la Constitución, el claro sentido de todas sus disposiciones apunta a afirmar que es al Estado a quien toca defender ese derecho, cargando con el deber correspondiente.

El Estado creará Consejos Técnicos de cooperación administrativa en los ramos de instrucción, agricultura, etc. (Art. 181, que habría que concordar con la última parte del Art. 52).

La Constitución, por último, asigna a los inexistentes Concejos Departamentales intervención en el ramo de enseñanza, conforme lo disponga la ley.

GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Prácticamente en todas las Constituciones republicanas existen varios artículos sobre las Garantías de la persona, así como ciertas "Disposiciones generales" que, aunque no mencionan expresamente la enseñanza, tienen un contenido que puede aplicársele.

"Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos por medio de la imprenta sin censura previa; pero bajo la responsabilidad que la ley determine" (Constitución Vitalicia, Art. 143) (26).

"Ningún género de trabajo, industria o comercio puede ser prohibido, a no ser que se oponga a las costumbres públicas, a la seguridad y a la salubridad de los peruanos" (Ibíd., Art. 148).

"Es libre todo género de trabajo, industria o comercio; a no ser que se oponga a las costumbres públicas o a la seguridad y salubridad de los ciudadanos" (Constitución de 1828, Art. 166) (27).

"Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, o publicarlos por medio de la imprenta sin censura previa; pero bajo la responsabilidad que determine la ley" (Constitución de 1834, Art. 147) (28).

Figuran como una constante la libertad de comunicar libremente el pensamiento y la libertad de trabajo.

No forzamos ciertamente el alcance de estas disposiciones al considerar que la libertad de enseñanza está comprendida de modo natural dentro de uno u otro tipo de garantías.

(26) Idéntica redacción presenta el art. 8, inc. 3º del Estatuto Provisional de 1855.

(27) Idéntica redacción tiene el art. 169 de la Constitución de 1839; el artículo 16 del Estatuto Provisional de 1855; el art. 22 de la Constitución de 1856; el 23 de la Constitución de 1860; el art. 22 de la Constitución de 1867.

(28) Idéntica redacción presenta el art. 156 de la Constitución de 1839.

En efecto, ¿qué es la libertad de enseñanza, sino aquella de poder comunicar a otros el propio pensamiento? Y, por otro lado, ¿acaso no es la enseñanza un género de trabajo y quizás el más noble?

He aquí, pues, cómo, querido conscientemente o no, la libertad de enseñanza queda consagrada en nuestras Constituciones ya sea que nos acojamos a la libertad de comunicación ya sea recurriendo a la libertad de trabajo.

Ahora bien, creemos, asimismo, que no estuvo en la mente de los legisladores referirse a la libertad de enseñanza con la meridiana nitidez con que hoy lo vemos. No quiere esto decir que negaran dicha libertad sino que sencillamente concibieron la enseñanza más como una función del Estado —guiada por él— que como una actividad dejada a la libre iniciativa individual, necesitada por tanto de protección constitucional.

Quede, sin embargo, nuestra observación de que el derecho a ejercer libremente la enseñanza está respaldado por nuestras Constituciones. No se puede aducir que hace falta para ese respaldo una declaración explícita del derecho docente, pues es principio admitido universalmente que "nadie puede distinguir donde la ley no distinga". Y donde las Constituciones dicen "todos pueden comunicar libremente..." o "ningún género de trabajo"... es ocioso ver restricciones. Pero paradójicamente el liberalismo, cuando tocaba el punto de la enseñanza, restringía la libertad docente en aras de los atributos del Estado, sin advertir que el mismo principio que garantiza la libertad de imprenta o la de trabajo debería también garantizar la de enseñanza.

CAPITULO IV

LA LEGISLACION ESPECIAL DEL SIGLO XIX Y LA EDUCACION PUBLICA

1.—ORGANOS DE LA EDUCACION PUBLICA

Aunque no como despacho autónomo, el ramo de instrucción pública existió desde los primeros años de la independencia. Así, por ejemplo, durante el Protectorado de San Martín, el Ministerio de Estado se encargó de expedir todas las disposiciones relativas a la enseñanza.

Podemos distinguir dos clases de órganos administrativos: órganos **directivos** y órganos de **aplicación** o ejecución local. El Poder Ejecutivo, cuya encarnación era el Presidente de la República, tenía indudablemente la máxima autoridad en estas materias. "Señalar el número de maestros, fijar sus cualidades, las reglas a que deban sujetarse, el sueldo de que han de vivir, cuándo o por qué deban cesar, en qué local han de dar sus lecciones, y otras cosas de esta clase, corresponden exclusivamente al supremo magistrado... Así se ha practicado constantemente, desde nuestra emancipación hasta el día" (Oficio de Luciano M. Cano, Secretario del Consejo de Estado, al Ministro de Relaciones Exteriores, 3 de octubre de 1834).

Ya dentro del Ejecutivo, el órgano de más antigua creación fué la **Dirección General de Estudios**, prevista en la Constitución de Cádiz de 1812 (art. 369) y en la de 1823 (art. 185). Un decreto del Consejo de Gobierno (Unánue, Pando, Heres), la organizó entre nosotros el 23 de abril de 1825. La integraban los rectores de la Universidad de San Marcos y de los Colegios de San Carlos, Santo Toribio y de la Independencia; el proto-médico y el decano del Colegio de Abogados (Decr. de 23 de abril de 1825). La dirección debía ser consultada por el Ministerio del Interior "en las materias facultativas que necesiten ilustración y en los planes de enseñanza pública". Pero sus finalidades principales eran dos:

a) Reunir los materiales que servirán para que el Congreso —en ejercicio de la atribución que le confiere el art. 183 de la Constitución— elabore los reglamentos y planes generales de instrucción; y

b) Proponer al Gobierno los reglamentos y reformas que creyera convenientes, en calidad de provisionales (art. 9).

Quedó aclarado que la Dirección de Estudios no tendría a su cargo la parte gubernativa y económica de los planteles de enseñanza "por la lentitud que trae consigo un cuerpo colegiado" (Aviso en "El Peruano", agosto de 1826. Decreto de agosto de 1836).

El 18 de noviembre de 1833 fué creada la **Dirección de Instrucción Primaria**, mediante un decreto que, por los demás puntos que toca, preanuncia los futuros reglamentos de instrucción pública. El funcionario puesto al frente de esta repartición "podrá proponer las mejoras y reformas convenientes sobre arreglo de escuela y nombramiento de preceptores y sobre el manejo y seguridad de las rentas destinadas a este ramo" (Decreto de Orbegoso, 18 de junio de 1836). Debía, asimismo, "velar sobre la buena enseñanza y moralidad de todas las aulas de gramática y de primeras letras, bien sean de pensión, gratuitas, o de regulares, siendo responsable de las faltas que en ellos se notaren"; y "visitar semanalmente las escuelas de pensión y gratuitas, corrigiendo las faltas..." (Decreto de Gamarra, 10 de febrero de 1840).

Al fundar la Confederación Perú-Boliviana, el Protector Andrés de Santa Cruz crea el cargo de **Director General de Aulas y Escuelas**, limitado a los establecimientos primarios. Era nombrado por el Gobierno en atención a su "virtud notoria, capacidad probada, poseer el método de Lancaster y celo infatigable por la educación de la infancia". Entre sus obligaciones estaba la visita semanal a las aulas y escuelas primarias (Reglamento de Escuelas, de 28 de noviembre de 1836, cap. VI, arts. 12, 13 y 14). Posteriormente se declara que el Director General de Aulas y Escuelas está autorizado para visitar todas las que existen en este departamento, aunque sean establecimientos de particulares, facultándolo para corregir abusos y dar parte de las escuelas que deban clausurarse (Decreto de 17 de abril de 1837).

Se advierte alguna confusión de atribuciones entre el Director de Aulas y Escuelas y el de Instrucción Primaria; pero es evidente que éste mantiene una clara superioridad jerárquica y de jurisdicción.

Fué también durante el gobierno de la Confederación que Santa Cruz elevó de rango el ramo de Instrucción Pública, incorporándolo al Ministerio de Beneficencia y Negocios Eclesiásticos (Decreto de 4 de febrero de 1837). Esta importante e histórica medida suprime la subordinación en que había permanecido la instrucción pública. La plena autonomía, en ministerio aparte, sólo aparece, sin embargo, entrado nuestro siglo, en 1936.

Durante el primer gobierno de Castilla se dicta el primer Reglamento General de Instrucción Pública (14 de junio de 1850), que entrega al Gobierno "la dirección y gobierno de la instrucción pública en todos sus ramos; es decir, en todo lo que tenga el carácter de intelectual o moral" (art. 29). Ese Reglamento creó la **Junta Central de Instrucción**, que cuidaría del cumplimiento de aquél. Subrayamos una de sus atribuciones, que consiste en "examinar y aprobar todos los profesores para las escuelas y colegios...", disponiendo "la separación que en los establecimientos particulares convengan hacer de los perniciosos a la buena moral y educación" (art. 31, inciso 4). Otra facultad de la Junta consiste en procurar que se implanten "las escuelas que deben establecer los conventos y párrocos" (inciso 6).

La Junta Central de Instrucción tuvo un fugaz funcionamiento, pues el capítulo que la reglamentaba fué derogado un año después (Decreto de 12 de agosto de 1851).

El trascendental Reglamento de Instrucción Pública de 1855 considera que el organismo técnico más importante es la Dirección General de Estudios (arts. 6-8). Está a órdenes del Ministro del ramo y extiende su acción a todos los establecimientos docentes, sean nacionales (es decir, oficiales) o particulares. La ley le fija catorce atribuciones, de las que citaremos:

- a) Formar el proyecto del plan general de instrucción pública;
- b) Dirigir circulares a las comisiones de instrucción pública sobre disciplina, distribución del tiempo, métodos de enseñanza, etc.;
- c) Autorizar las obras de texto y los programas cuando las lecciones sean orales exclusivamente; y
- d) Organizar los establecimientos de instrucción.

En el período que transcurre entre el conflicto con España y la guerra con Chile, se produce una gran vacilación en torno a la Dirección General de Estudios. No conocemos la ley que la suprimió después de 1855, pero existe una resolución ministerial de la dictadura de Prado que ordena restablecerla con arreglo al Reglamento de Castilla de 1855 (15 de febrero de 1868).

Asume José Balta el poder aquel año y la suprime nuevamente (Decreto de 1º de mayo de 1869, sobre organización del Ministerio de Justicia, art. 4). Dispone que una **Dirección General de Instrucción y Beneficencia** tendrá a su cargo "lo relativo a la instrucción pública en sus tres grados, inspección de los establecimientos de instrucción, cumplimiento de sus reglamentos", etc. (art. 3). Pero el organismo que, en verdad, sustituye a la

extinguida Dirección de Estudios es el Consejo Superior de Instrucción. Entre sus atribuciones, que son dieciséis y se extienden a todos los establecimientos oficiales y privados, notamos:

a) Propender a la estabilidad y perfeccionamiento de la educación que se imparte en los establecimientos públicos;

b) Formular los reglamentos generales para los tres grados de la instrucción;

c) Velar por que no se enseñen doctrinas contrarias a la Constitución política, a la religión del Estado, al patronato nacional, a las buenas costumbres y a la sana moral; y

d) Expedir los programas para los exámenes.

Hay una particularidad curiosa y es que el Director de Instrucción no puede dirigirse de oficio al Consejo de Instrucción (Decreto citado, art. 8).

El tercer Reglamento General de Instrucción Pública que se dictó en la República fué promulgado durante el régimen civil de don Manuel Pardo (1876), siendo Ministro Don Manuel de Odriozola. Allí se indica que "la dirección e inspección supremas de la instrucción pública corresponden al Ministerio del Ramo, asistido por un Consejo Superior de Instrucción Pública" (art. 5), cuya naturaleza, composición y atribuciones se detalla.

El Consejo tiene veinte miembros: el Ministro del ramo, que lo presidirá; el Director General de Instrucción Pública, que será su Secretario; y los Vocales siguientes, nombrados por el Gobierno cada dos años: 2 doctores por cada una de las Facultades de la Universidad de Lima; 2 profesores de instrucción media, en representación de ésta; 2 representantes de la instrucción primaria y 2 de la enseñanza libre (art. 8).

El Consejo tenía ingerencia en lo relativo a la designación de textos, plan y programas de instrucción primaria e inspección de la enseñanza —oficial y libre— en ambos ramos; pero no en la enseñanza universitaria, que era de exclusiva competencia de sus autoridades respectivas (art. 7).

Asimismo, daba una amplia intervención directa a los Municipios respecto de la enseñanza primaria (29).

Entre los organismos que hemos denominado de aplicación o ejecución local se hallaban los Prefectos, los Municipios, las Comisiones, los Consejos (Departamentales). Todos tienen señaladas similares —cuando no las mismas— funciones generales, de impulsar, vigilar y promover la educación. Sin embargo, la legislación presenta algunos matices que es preciso indicar.

Prefectos

Los Prefectos —autoridades políticas dependientes del Poder central— estaban encargados de la apertura y permanencia de las escuelas de primeras letras en los territorios de su jurisdicción (Circular del Consejo de Gobierno, 28 de mayo de 1825). Debían además prestar al Director de Instrucción Primaria "todos los auxilios que le demandare para llevar a cabo

(29) La administración de la Instrucción Primaria estaba encomendada a los Consejos, pero la reglamentación de la misma correspondía al Gobierno. (Reglamento de Instrucción Primaria, 27 de julio de 1874).

la recaudación de rentas y la reforma de escuelas" (Decreto de Orbegoso, de 18 de junio de 1836).

El Reglamento de 1850 se refiere también a las atribuciones de los Prefectos (cap. X, art. 66). Por ejemplo, tratándose de la expulsión definitiva de un alumno, la Prefectura debía decidir si era procedente o no (Decreto de 30 de diciembre de 1850).

Municipalidades y Concejos

La primera ley reglamentaria de Municipalidades —que lleva fecha 18 de junio de 1828, promulgada por el Vice-Presidente de la República Salazar y Baquijano—, les señala a estos cuerpos la obligación de "cuidar de la enseñanza primaria de la juventud y de su buena educación moral y política, promoviendo el establecimiento de escuelas de primeras letras, en todo pueblo de su dependencia, y mejorando las existentes; presenciando por medio de diputados los exámenes de los niños y contribuyendo por todos los medios a su adelantamiento" (art. 20, inciso 5).

Por ley de 13 de agosto de 1834, las Municipalidades se encargaban del cuidado de los establecimientos de educación y enseñanza y del sostenimiento de los mismos, por medio de aportes en dinero. Pero los Municipios se oponían a contribuir de sus escasos fondos, como se deduce de una extensa comunicación de Luciano M. Cano, Secretario del Consejo de Estado, al Ministro de Relaciones Exteriores (3 de octubre de 1834), donde le expone estos obstáculos y le recuerda que los decretos de 6 de julio de 1822, de 31 de enero de 1825, 19 de agosto y 9 de noviembre de 1826 y 16 de enero de 1827, establecían precisamente la obligación de los aportes municipales.

La segunda ley orgánica de Municipalidades —de 9 de mayo de 1861— amplió algo más las obligaciones antedichas; tal como se infiere del art. 44: "Acordar la creación de escuelas donde convenga, cuidando de que se les proporcione la localidad y todos los elementos que necesitan; fomentar las de particulares en cuanto sea posible; inspeccionar la instrucción primaria; cuidar de la observancia del plan general de estudios en esta parte del ramo" (inciso 17). Y se facultaba a obligar a los padres de familia y guardadores al envío de sus hijos o pupilos a las escuelas de primeras letras (inciso 18).

La tercera Ley orgánica de Municipalidades (9 de abril de 1873) introduce el término "concejo" para designar el municipio. Crea el tipo de concejos departamentales, una de cuyas atribuciones consiste en procurar el desarrollo de la instrucción primaria (art. 37, inciso 4), por intermedio del inspector respectivo (art. 28).

La junta directiva departamental está compuesta por el Presidente y todos los inspectores. A ella toca la mejora de todos los servicios del departamento "y muy especialmente de los colegios de instrucción media" y, por supuesto, de las escuelas primarias (art. 39, inciso 5).

Los artículos 50 a 53 tratan de los inspectores de educación primaria. Estos dependen en sus funciones de los reglamentos y órdenes que expide un organismo central: el Consejo Superior de Instrucción.

A su vez, el Concejo Provincial entiende en lo relativo a la instrucción primaria de la provincia, "obligando a los distritos a que cada uno sostenga una escuela de hombres y otra de mujeres" (art. 92, inc. 6). Cuenta con un inspector de primaria (art. 99). Los gastos de enseñanza son gastos provinciales (art. 114, inc. 3).

La ley de 1873 tiene un capítulo especial dedicado a "las facultades que competen a los concejos respecto de la instrucción primaria" (cap. XV, arts. 130-37), y hace hincapié en el aspecto económico del sostenimiento de las escuelas.

El Reglamento de 1876 encomendó la dirección e inspección administrativas de las escuelas primarias a los Concejos Provinciales y de distrito. Como innovación notable, señalaremos que los Municipios podían conceder subvenciones a las escuelas particulares que fueren creadas para llenar las necesidades de la localidad (art. 64).

La última ley orgánica de Municipalidades —de 14 de octubre de 1892— mantiene en poder de los Concejos Provinciales las funciones de reglamentar, administrar e inspeccionar la instrucción primaria —es decir, todas las escuelas fiscales— en toda la provincia, obligando a los distritos a que sostenga cada uno de ellos una escuela de hombres y otra de mujeres por lo menos (art. 77, inciso 7). Y el inciso 14 obliga a los Concejos a sostener "cuantas escuelas fueren necesarias para propagar la instrucción primaria".

De las Municipalidades dependen también los Inspectores de instrucción (arts. 87-91). El Gobierno vigilará que los Concejos cumplan los deberes relativos a la instrucción pública (art. 151).

El papel decisivo que las leyes orgánicas otorgaban a los municipios hizo decir a García Calderón que "el Gobierno no tiene obligación ninguna con respecto a la instrucción primaria" (30).

Los Concejos así como las Comisiones Departamentales —cuyos jefes eran los Prefectos— fueron creados con un sano propósito descentralista, pero fueron más un anhelo que una realidad. Las Comisiones de Instrucción Pública se establecieron por el Reglamento de 1855 y se dividían en departamentales, provinciales y distritales. Las primeras estaban presididas por el Prefecto e integradas por dos miembros nominados por el Gobierno. Su obligación era "comunicar un impulso vigoroso y sistemado a los establecimientos de sus respectivos territorios" (Circular de M. Toribio Ureta a los Prefectos, 12 de abril de 1855). Con mucha razón decía Ureta, en esta circular, que las Comisiones están en mejores condiciones de conocer las necesidades locales que el Gobierno central, "cuya acción se debilita a largas distancias".

Las Comisiones se enlazaban con el Ministro mediante la Dirección General de Estudios. Tenían, además, a su cargo el nombramiento de Comités Provinciales, la expedición de títulos a los maestros, y su remoción.

(30) Diccionario, tomo I, p. 859.

Debían autorizar el funcionamiento de los colegios particulares y ejercer su inspección (Reglamento de 1855, arts. 35 y 37). En una palabra, su finalidad primordial era secundar a la Dirección General de Estudios.

Las Comisiones Provinciales, a su vez, estaban presididas por el Subprefecto e integradas por dos miembros nominados por las Comisiones Departamentales. Y, por último, las Comisiones Parroquiales se componían del cura-párroco, un síndico y un padre de familia (31).

El Reglamento de 1876 otorgó a los Concejos Departamentales facultades muy amplias: la de dirigir e inspeccionar administrativamente los colegios de instrucción media (art. 6); la de dar las licencias para abrir escuelas particulares (art. 92); la de expedir títulos de preceptor a quienes acreditaran buena conducta e idoneidad suficiente (art. 91).

Sobre los colegios particulares la intervención de los Concejos se hacía de dos modos:

a) Autorizando la enseñanza, cuando los Directores se sometían a todas las condiciones y requisitos prescritos por el Reglamento para los colegios departamentales; o

b) Inspeccionando simplemente la salubridad de los locales, la moralidad de los profesores y que no se enseñen doctrinas contrarias a la moral, a la religión y la forma de gobierno (art. 195). Los directores de colegios particulares pueden optar libremente por cualquiera de estas dos categorías, enunciando al público a cual pertenecen.

La ley de 7 de diciembre de 1888 traspasó todas estas atribuciones a las Comisiones de Delegados del Consejo Superior de Instrucción por haberse extinguido los Concejos Departamentales.

2.—UNIFICACION DE LA ENSEÑANZA

Los años de la lucha por la Independencia no permitieron en el Perú una labor eficaz y duradera en pro de la educación. Sin embargo, aún en este agitado ambiente nace y se desarrolla la preocupación por la instrucción pública. ("El Gobierno) se ocupa seriamente del plan general de reforma en todos los establecimientos literarios de esta capital" —expresaba un decreto del Supremo Delegado Torre Tagle, de 23 de febrero de 1822. Y meses más tarde se declara: "Entre los votos del Gobierno, ninguno ha sido más ardiente y eficaz, desde que se instaló, que el de reformar la educación pública, única garantía invariable del destino a que somos llamados" (Decreto de 6 de julio de 1822, disponiendo el establecimiento de la Escuela Normal Central).

Los textos citados indican claramente los propósitos innovadores del régimen del Protectorado. Entretanto se dicte la reforma, añade el primer

(31) Una resolución de 2 de setiembre de 1873 estableció que las Comisiones de Instrucción creadas en el Reglamento de 1855 cesarían en sus funciones según se fueran instalando los Concejos, previstos en la ley de Municipalidades de 9 de abril de dicho año de 1873.

decreto mencionado, "cuidarán subsidiariamente de promover las escuelas gratuitas de primeras letras... todos aquellos a quienes toca cumplirlo". Y entre éstos se comprende a los religiosos, para quienes se dan normas muy concretas. Se halla, pues, reconocida tácitamente la virtualidad docente de la Iglesia. En el Perú de 1822, el Gobierno pone los ojos en los institutos eclesiásticos de regulares, que, de hecho, son los únicos que pueden dar la instrucción de primeras letras. Sin embargo, por el término "subsidiariamente" se ve que esta clase de enseñanza tiene una importancia de segundo orden frente a la que se prepara a dar el Estado

Fué siempre voluntad de los Poderes Ejecutivo y Legislativo llegar a la unificación de la enseñanza que se impartía en todo el territorio nacional. Desde los ya lejanos días de San Martín hasta los nuestros ha habido un intento serio de imponer un plan general de instrucción aplicable a todos los establecimientos docentes, fueran oficiales o particulares. Se quiso así evitar una divergencia, considerada perniciosa, en la que se veía un semillero de confusiones. Ciertamente este peligro existía. Pero el remedio fué peor que la enfermedad, porque el mismo Gobierno se lanzaba periódicamente a modificar las directivas dadas por él anteriormente.

Esta idea de la unificación está presente en la Constitución de Cádiz de 1812 ("El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino", (art. 368); en su imitadora, la nuestra republicana de 1823 (art. 60, inciso 22); en la del 28 (art. 48, inc. 18); y en la de 1839, que anuncia un "plan de educación nacional", dado por el Congreso (art. 87, inc. 31).

El Reglamento de 1850 decía por su parte: "La dirección y gobierno de la instrucción pública... corresponde al Gobierno y se regirán por las disposiciones de este Reglamento, hasta que el Congreso dé el plan general de educación" (art. 29). El Reglamento de 1855 encomendó a la Dirección General de Estudios formar el proyecto del plan general de instrucción pública.

Merecen transcribirse los considerandos del decreto expedido por **Castilla el 11 de agosto de 1846:**

"I. Que no hay sistema uniforme de enseñanza en toda la República;

II. Que cada profesor se considera autorizado para elegir el plan y los textos de enseñanza que juzga más conveniente y con la misma facilidad los varía;

III. Que este desorden es muy perjudicial por la falta de uniformidad en los principios, y por lo mismo demanda seriamente la atención del Gobierno".

Y en atención a esta realidad, Castilla nombra una Comisión de quince miembros, señalándole las tareas de formar un plan general de instrucción primaria; de la elección de textos aparentes para la enseñanza; de las calidades y pruebas de los preceptores y del método de enseñanza (horas, castigos, premios, exámenes).

En la segunda mitad del siglo XIX, reitérase la idea unificadora. "En todos los colegios nacionales y particulares se observará un plan uniforme en la enseñanza, debiendo la Dirección General de Estudios señalar las

obras que deban servir de texto" (Resoluc. de 22 de febrero de 1860). Así llegó el plan de estudios designado en el decreto de 8 de julio de 1863. En 1866 se dispuso que en todos los colegios secundarios de la República, el orden de los cursos debía ser uniforme (Decreto de 7 de abril de 1866). Dos años más tarde volvió a comprobarse que "la falta de unidad en los textos y en la disciplina de los establecimientos de instrucción pública, hace que la acción administrativa no sea tan eficaz" y que, por consiguiente, era "deber del Gobierno remover los inconvenientes que se opongan a esa uniformidad tan necesaria para los buenos resultados de la enseñanza" (Decreto de 1º de marzo de 1868).

Según el Reglamento de 1876, el Consejo Superior de Instrucción debía dar los programas y el plan de estudios para Primaria y Media.

La Instrucción Primaria, a la que explicablemente el Estado dedica su mayor atención, ha de impartirse dentro de unos moldes determinados, también señalados o impuestos oficialmente: los del método de Lancaster

"Art. 5. En cuanto al método de enseñanza seguirán por ahora el más sencillo, mientras se pone en planta el sistema lancasteriano, que será el único que se siga después en todo el Estado". (Decr. 23 feb. 1822).

¿Qué método es éste en el cual deposita el gobierno su máxima confianza y que va a prescribir inflexiblemente durante varios años? Es el ideado por Joseph Lancaster (1778-1838), maestro inglés cuáquero disidente de la Iglesia Anglicana, quien advirtió las ventajas de usar el sistema de monitores. Un maestro tomaba por su cuenta a algunos alumnos y les enseñaba lectura, escritura, catecismo, aritmética, etc. A su vez, cada uno de estos monitores tomaba a otros diez escolares y les repetía las lecciones que previamente habían recibido del maestro.

La enseñanza mutua tuvo un gran éxito en los países que la adoptaron. La primera escuela norteamericana basada en dicho sistema se abrió en Nueva York en 1806, provocando inmenso entusiasmo. En Madrid se dispuso la creación de una escuela lancasteriana en marzo de 1819, y hacia 1820 el apoyo del Estado francés se dirigió a las escuelas mutuas. En 1826, Rivadavia imponía a los maestros argentinos la obligación de aplicar el sistema en el Río de la Plata. De manera que en esto, como en otras cosas, el Protectorado no hacía sino trasplantar al Perú un método ensayado en otras partes.

Un decreto de 6 de julio de 1822 reitera la intención del Gobierno de introducir el sistema de Lancaster en las escuelas públicas y sobre todo en la Escuela Normal, cuya dirección se encomienda a Diego Thompson.

"Art. 5. Todos los maestros de las escuelas públicas concurrirán a la escuela normal con los discípulos de los más adelantados, para instruirse en el sistema de enseñanza mutua...".

Lo más notable del decreto es que:

"En el término preciso de seis meses deberán cerrarse todas las escuelas públicas de la capital cuyos maestros no hayan adoptado el sistema de enseñanza mutua" (Art. 4).

Con el trascurso de los años no se apaga el fervor por el sistema de Lancaster. El Libertador Simón Bolívar estima también que "es el único método de promover pronta y eficazmente la enseñanza pública" en las capitales de los Departamentos (Decreto del 31 de enero de 1825).

Se llega por primera vez a una reglamentación de las escuelas lancasterianas por un decreto de Santa Cruz de 9 de noviembre de 1826, el cual dispone, entre otras cosas, que:

"Todas las escuelas de la Capital estarán bajo la inmediata dirección de un regente instruído en el sistema, a cuyas órdenes estarán sujetos los maestros y maestras". (Art. 6).

Aun más:

"No se dará en lo sucesivo licencia o permiso para abrir escuelas de primeras letras, sin que sus maestros o maestras estén instruídos en el sistema lancasteriano y ofrezcan seguirlo en todas partes" (Art. 8).

El Ministro Pando, en circular dirigida a los Prefectos de los Departamentos les encarece la fundación de dichas escuelas "en todos los pueblos del departamento de su mando" (Circ. de 16 enero 1827).

Y años más tarde, "a fin de uniformar en lo posible la instrucción primaria en esta capital", "seguirán (los preceptores) el método de Lancaster, sin serles permitido desviarse de él, sin anuencia del director, aun en aquello que conozcan ser ventajoso al adelantamiento de los niños" (Decreto de Campo-Redondo, encargado del Poder Ejecutivo, 18 nov. 1833, art. 1º, inc. 4º).

Instalada la Confederación Perú-Boliviana, el Protector Santa Cruz dicta un Reglamento de Escuelas el 28 de noviembre de 1836, fijando la necesidad de aplicar el método lancasteriano. Para esta época ya funcionaban esas escuelas en muchas partes del país, como Huaraz, Puno, Piura, Callao y Catacaos (32).

En el Reglamento de 1850 se mandaba que la enseñanza pública continuara "por ahora por los métodos que se siguen". En cambio, el Re-

(32) Avisos en "El Peruano", julio 1828 y diciembre 1829. Los textos transcritos bastan para apreciar en qué forma el Estado, a través de muy diversos gobiernos y hombres, muestra su preocupación docente, atribuyéndose él mismo la función de intervenir única y exclusivamente en la dirección técnica de la enseñanza.

glamento de 1855 declara expresamente: "No debe desecharse ni usarse exclusivamente ningún método" (art. 68), lo que tácitamente significaba descartar el lancasteriano como método único.

El prurito de la reglamentación minuciosa y detallista se apoderó también de nuestra administración pública. Así como en España de la Oficina de Instrucción "emanaron programas, libros de texto y hasta circulares y órdenes menudísimas sobre lo más trivial del régimen interno de las aulas" y "hasta los pormenores de indumentaria" sin olvidar lo relativo al buen servicio de los bedeles (33), así entre nosotros los Presidentes tenían que firmar decretos y reglamentos sobre los trajes especiales de los colegios (Decreto de 15 de junio de 1836; Reglamentos de 28 de noviembre y 9 de diciembre de 1836, 28 de enero de 1840; y decreto de 25 de setiembre de 1855). Y el Director de Aulas y Escuelas debía prescribir las formas y dimensiones de las bancas y mesas escolares (Reglamento de 28 de noviembre de 1836, art. 16).

Una palabra sobre los textos escolares. El Estado —y esto era lo más común— los prescribía obligatoriamente. Otras veces los autorizaba simplemente, permitiendo otros similares. Y también podía rechazarlos.

La Comisión de 15 miembros creada por Castilla (decreto de 11 de agosto de 1846), tenía como una de sus atribuciones la elección de textos aparentes para la enseñanza (art. 5). La Dirección General de Estudios debía indicar las obras de texto para todos los Colegios, fueran nacionales o particulares. (Resolución de 22 de febrero de 1860).

En España, por la misma época, se entendía que la libertad de método era una de las prerrogativas provenientes de la dignidad del maestro. Y, acorde con este supuesto, el Preámbulo del importante decreto de 21 de octubre de 1868 decía: "Los profesores deben ser también libres en la elección de métodos y libros de texto y en la formación de su programa, porque la enseñanza no es un trabajo automático, ni el maestro un eco de pensamientos ajenos. El catedrático merecedor de serlo, tiene un sistema y métodos suyos, y cuando se le imponen otros, pierde su espontaneidad, y sus lecciones son una mezcla extraña de ideas y formas heterogéneas sin unidad ni concierto" (34).

3.—CONCEPTO DEL PROFESORADO

Es preciso reconocer que, en el siglo XIX, las leyes otorgaban a los maestros un rango de consideración, sobre todo si pertenecían al Estado. Aunque sus haberes fueran exiguos, siempre se subrayaba que formaban parte de una noble profesión, merecedora de los privilegios que a otras no se concedían.

(33) Menéndez Pelayo, *Historia de los Heterodoxos Españoles*, VI (Santander, 1948), p. 276.

(34) *Enciclopedia Jurídica Española*, tomo XIX, p. 641.

El artículo 4º de la Constitución autoritaria de Huancayo (1839), otorgó los beneficios de la nacionalidad peruana a los extranjeros dedicados a la docencia en el país.

Los maestros y directores de las escuelas —dícese— son personas públicas, dignas de la mayor consideración y respeto en la sociedad; "no pertenecen al rango de aquellos empleados cuyo número no puede aumentar el Ejecutivo y a los que tampoco puede destituir de sus plazas sin un juicio previo que de ellas los haga indignos". (Oficio de L. M. Cano al Ministro de RR.EE., 3 de octubre de 1834).

Los preceptores o profesores públicos que tengan aulas costeadas por los particulares están exonerados de pagar el derecho de patentes (Decreto de 28 de junio de 1837).

El profesorado es carrera pública. Antes que lo dijera las Constituciones últimas de 1920 y 1933, ya lo había declarado una ley del Congreso de 28 de febrero de 1861 (art. 1º) y lo dió a entender la Constitución de 1823. Los profesores de las Universidades, Institutos y colegios nacionales gozarán los mismos derechos que las leyes conceden a los demás empleados en cuanto a jubilación y montepío. La ley, sin embargo, sólo hace referencia a los profesores de establecimientos estatales.

4.—LA ENSEÑANZA PARTICULAR

"Los establecimientos o fundaciones —dice Francisco García Calderón— se dividen en públicos y privados. Se llaman públicos los que han sido creados por el Gobierno, o cuya existencia está garantizada por él; y privados los que dependen de un individuo particular, en su origen y en su sostenimiento, sin que el Gobierno los haya reconocido" (35). En base a esta distinción, se puede decir que la enseñanza particular o libre como también se le llamaba, era libre sólo en determinado sentido, porque la sujeción al Estado existía en muchos aspectos ya administrativos ya académicos.

La enseñanza particular no fué objeto de una legislación específica hasta 1850, en que se dictó el primer reglamento de instrucción. Artículos aislados, de contenido más restrictivo que generoso, es lo que se encuentra al buscar en las leyes de la primera mitad del siglo XIX. Así, para no citar sino un ejemplo, la reglamentación de 1826 de las escuelas de Lancaster advertía: "No se dará en lo sucesivo licencia o permiso para abrir escuelas de primeras letras, sin que sus maestros o maestras estén instruídos en el sistema lancasteriano y ofrezcan seguirlo en todas partes" (Decreto del 9 de noviembre de 1826, art. 8).

Diez años después, para ser preceptor se exigía aún la certificación del Director General de Aulas y Escuelas, de estar perfectamente instruído en el método de Lancaster (Reglamento de 28 de noviembre de 1836, art. 7). Ese mismo preceptor, si era aprobado, tenía que seguir enseñando los cursos principales por el antedicho sistema (art. 8, inc. 4).

(35) García Calderón, *Diccionario de la Legislación Peruana*, Tomo I, p. 905.

Para abrir establecimientos de instrucción se necesitaba siempre el permiso del Director del ramo (Oficio al Prefecto, 14 de setiembre de 1841).

Una compensación que el Estado concedía a los preceptores y profesores particulares, fué la exoneración del derecho de patente (Decreto de 28 de junio de 1837).

Un intento de legislar orgánicamente la instrucción pública es, sin duda, el Reglamento de 1850, cuyo artículo 1º declaraba: "La enseñanza es pública o privada. La primera es la que se da en los establecimientos costeados por la nación; y la segunda, la de empresas particulares". Luego de afirmar que la dirección de la enseñanza en todos sus ramos corresponde al Gobierno, se dedican nueve artículos —en el capítulo VII— a la enseñanza privada.

Art. 39. Cualquiera persona puede abrir establecimientos de instrucción en sus tres grados, con tal que enseñen las materias prefijadas y den pruebas bastantes de moralidad y capacidad ante las juntas de instrucción. También es condición indispensable que publique por la prensa su programa de enseñanza, especificando los textos, métodos y autores que sigue y la aprobación de dichas juntas.

Art. 41. Cualquiera persona tiene libertad de enseñar en estos establecimientos, previo examen y aprobación en el ramo de que pretende encargarse ante las expresadas juntas.

Art. 42. El orden económico queda al arbitrio de los directores, sin perjuicio de sujetarse a la inspección de los comisionados que nombre la junta de instrucción.

El art. 43. prescribe que "todos son libres para seguir sus cursos en el establecimiento que elijan, pero sólo valdrán los exámenes rendidos en la forma que prescriben las disposiciones vigentes".

Las Juntas de Instrucción podrían aprobar a los directores y profesores particulares sólo con vista de los documentos de idoneidad que les presentasen los interesados (art. 51).

Existía, pues, libertad para los particulares de fundar establecimientos en los tres grados de instrucción: primaria, secundaria y superior; pero, respecto de este último, el art. 24 señalaba una restricción. "Ninguna Universidad nueva podrá erigirse sin la anuencia de la de San Marcos, de la Junta Central de Instrucción y la aprobación del Gobierno".

Asimismo, la libertad de funcionamiento era bastante amplia, pues aunque era preciso enseñar materias prefijadas, cada escuela o colegio podía elaborar —dentro de esos límites— un programa, "especificando los textos, métodos y autores que sigue y la aprobación de dichas juntas (es decir, la Central y las departamentales)".

El Reglamento de 1850 marca, pues, una etapa de libertad dirigida para la enseñanza particular.

El Reglamento de 1855 acusa mejor técnica de elaboración. Por ser más detallado, contempla más situaciones y doctrinalmente no presenta modificación notable. Clasifica los centros docentes en nacionales y particulares, según sean costeados por el Estado o por una empresa particular (art. 3). Los particulares "son dirigidos libremente por sus empresarios previa la autorización del Gobierno, que conserva la inspección" (art. 4). Esta inspección le ejerce el Ministro del ramo a través de la Dirección General de Estudios y las Comisiones de instrucción.

Cabe observar, de paso, que la distinción —la consagrada por el uso— entre educación **nacional** y educación **particular** no es del todo propia. La educación nacional viene así a equivaler a educación oficial. Esta última, en rigor es la que imparte el Estado. Pero, en realidad, la educación nacional toma su nombre de la orientación de la escuela y no del sujeto que la dirige. Por eso, a una escuela privada no se le puede negar el título de nacional, mientras sus enseñanzas no estén reñidas con los legítimos intereses del Estado. Además, no se ve por qué el nacionalismo que inculque un colegio particular ha de ser más tibio o superficial que el de un colegio del Estado. "Toda escuela estatal puede y debe ser nacional; pero toda escuela nacional no es necesario que sea estatal" (36). Antes de la revolución ideológica del siglo XVIII, lo que hoy llamamos educación nacional era la suma de las educaciones particulares; pero actualmente el término educación nacional se restringe a la organizada directamente por el Estado. Lo cual quiere decir, en otras palabras, que el Estado vela por su propia enseñanza, como si ésta fuera la auténticamente nacional.

La garantía de la libertad de enseñanza vuelve a aparecer en el art. 35, relativo a la instrucción media, que dice: "Cualquiera persona de buenas costumbres e instrucción competente puede abrir un colegio particular, previa la autorización de la Comisión Departamental. Esta autorización se otorgará siempre que el empresario esté aprobado en instrucción media y en pedagogía, que presente un programa conveniente de educación y que disponga de un local adecuado".

La ingerencia estatal en los colegios particulares se halla expresada en el decreto de 23 de diciembre de 1856. "Aunque éstos (los Colegios particulares) —dice— sean independientes en cuanto al régimen interior que pertenece a sus directores, no sería regular que lo fueran en cuanto a la saludable acción que la autoridad pública debe ejercer sobre ellos para cerciorarse de si realmente dan toda la enseñanza que ofrecieron al público; si el método que se sigue es conveniente y útil, si los textos son los mejores y más adecuados; si hay la necesaria suficiencia en los directores y profesores; si uniformidad en las doctrinas o a lo menos si no hay una divergencia perniciosa, que trajera en pos de sí confusiones, contradicciones y errores" (Decreto de 23 de diciembre de 1856, firmado por M. Ferreyros).

(36) Enrique Herrera Oria S. J., *Historia de la educación española desde el Renacimiento*. Madrid, 1941, p. 116.

Cierta severidad de lenguaje hay en el decreto de Mariano Ignacio Prado, de 7 de abril de 1866. "No podrán abrirse colegios particulares sin previa autorización del Gobierno; ni se permitirá que después de obtenida la autorización se pongan o continúen en ejercicio, si no reúnen las condiciones necesarias para el grado de enseñanza que se hubiese ofrecido al público, y que debe ser igual o análogo al determinado para los Colegios del Estado" (art. 19). La severidad de este artículo contrasta con la amplitud de criterio que muestra la Constitución de 1867, cuando declara: "**Son completamente libres** la enseñanza primaria, media y superior y la fundación de Universidades, con las restricciones que señala el art. 22 y bajo las condiciones de capacidad y moralidad determinadas por la ley" (art. 24).

El Reglamento de Instrucción Primaria (27 de julio de 1874) —dictado en la renovadora época de Manuel Pardo— dejaba en libertad a los preceptores titulados para instalar escuelas por su cuenta (art. 14). La inspección municipal se limitaría a impedir que se enseñen doctrinas opuestas a la religión, a la moral o al sistema de gobierno; de ninguna manera al método de enseñanza ni a la disciplina interior ni a los contratos que hayan celebrado los maestros con los particulares (art. 15). Ello significa un paso adelante respecto de los primeros años republicanos cuando se consideraba ilícito salirse de los moldes lancasterianos.

El concejo expedía el título de preceptor (arts. 22 y 31). No es lícito seguir textos no aprobados (art. 32), ni salirse del plan de estudios oficial (art. 34, inc. 2).

Considerando insuficiente el Reglamento de 1855, el Congreso de 1875 dictó una ley que autorizaba el Ejecutivo a expedir un nuevo Reglamento —que fué el de 18 de marzo de 1876.

Con propiedad en el lenguaje, divide la instrucción pública en oficial y libre o particular (art. 1). Según su grado, puede ser Primaria (impartida en las escuelas); Media (en los colegios) y Superior, (en las Universidades, escuelas e institutos especiales) (art. 3).

Tienen derecho de enseñar libremente todos los que reúnan las condiciones de capacidad y moralidad exigidas por el Reglamento (art. 4).

En el Consejo Superior de Instrucción, dos de sus veinte miembros representaban a la enseñanza libre (art. 8).

La enseñanza de las escuelas primarias debía ceñirse al plan, programa y textos aprobados por el Consejo Superior (art. 55). Para ser preceptor de una escuela particular era preciso ser mayor de edad o emancipado, acreditar buena conducta e idoneidad suficiente, demostrada esta última con un título expedido por el Presidente del Concejo Departamental (art. 91).

La Sección II del Reglamento de Pardo trata de la Instrucción Media. Los requisitos para ser director de un colegio eran: ser doctor o licenciado (37) en cualquiera Facultad, o profesor examinado de instrucción media o prestar examen ante un jurado nombrado por el Consejo Superior de Instrucción de las materias que éste designe (art. 112).

Los colegios particulares gozaban de libertad en su régimen interno, pero siempre el Concejo Departamental tenía ingerencia en ellos, ya sea

autorizando la enseñanza o inspeccionando la salubridad de los locales, la moralidad de los profesores y la rectitud de las doctrinas.

En el Reglamento que comentamos ya se abren discretamente las puertas a la enseñanza superior particular. Autoriza la ley a que una o varias personas puedan abrir cátedras de instrucción superior y constituir Facultades o Universidades libres, retribuidas o no por los alumnos, bajo la inspección del Gobierno. Esta inspección se ejercerá únicamente en el sentido de impedir la enseñanza de doctrinas contrarias a la religión, la moral o a la forma de gobierno (38) (arts. 344-345). Carecen de valor oficial los grados conferidos por las Universidades libres (art. 347). Así, pues, la libertad no llega a sus últimas consecuencias; se queda a mitad de camino, ya que no reconoce validez oficial a los grados de la universidad particular.

Existió cierto interés por mantener los derechos de los colegios particulares, expuestos a una intromisión inconveniente por parte de los inspectores oficiales. Una Resolución Ministerial de 18 de febrero de 1878 declara que estos funcionarios no deben exigir títulos a las personas que dirigen la instrucción primaria en los colegios de enseñanza libre, ni ingerirse en la disciplina de éstos; porque esta vigilancia sólo compete al Consejo Superior, por medio de los inspectores que nombre.

Si bien el Estado no mantuvo una actitud abiertamente restrictiva respecto de la enseñanza particular, tampoco puede decirse que le proporcionó estímulos eficaces, ya en el aspecto académico, ya en el aspecto material. La situación de estos establecimientos la describía así un director de colegio particular, Don José María García, en el prospecto del colegio que acababa de instalar en la calle de Núñez:

"Verdad es que la enseñanza tropieza con grandes obstáculos; porque para marchar en conformidad con las necesidades del nuevo estado social, es menester destruir cuanto sea inútil o perjudicial a la educación sustituyendo a la vez con lo que sea más preciso e indispensable para el perfecto aprendizaje. Esto es sin duda lo necesario y lo útil que debiera realizarse en cada nación por sus respectivos gobiernos; pero los establecimientos particulares, que no cuentan con más fondos que las pensiones de sus alumnos, y que no han visto el aliento del premio que se debe a los servicios públicos bien desempeñados, no pueden dejar de embarazarse considerablemente en la serie progresiva de sus trabajos literarios" (39).

La carencia de estímulo eficaz fué, pues, la nota distintiva de la educación particular, que estaba librada a los esfuerzos de buena voluntad de sus sostenedores.

(37) Título suprimido por ley de 1º de setiembre de 1887.

(38) Se vivía por estos años aun con el temor a las doctrinas monarquizantes. La balota 6 del programa de Constitución, de la Facultad de Letras exigía: "Idea de forma de gobierno. Diversas formas de gobiernos. Ventajas de la república".

(39) "El Comercio", Lima, 12 de abril de 1855, p. 1.

5.—LAS ESCUELAS DE LA IGLESIA

El Estado peruano históricamente se arrogó el papel directivo de la educación pública, pero siempre se sintió en la imperiosa necesidad de educar basándose en los establecimientos ya existentes de la Iglesia Católica. El gran número de disposiciones legales que tocan directamente a los conventos, prelados, rentas eclesiásticas, párrocos, seminarios, etc., así lo demuestra.

La falta de establecimientos propios le hizo buscar aquellos ya erigidos para señalarles sus normas y cauces, dificultando a veces su libre desenvolvimiento.

El decreto de Torre Tagle, ya citado, de 23 de febrero de 1822, especificaba:

Art. 1. En todos los conventos de Regulares existentes en el territorio del Estado se formará una escuela gratuita de primeras letras, y los prelados respectivos nombrarán el número de preceptores que corresponda al establecimiento que se haga en ellos.

Art. 2. Los prelados informarán a la mayor brevedad a los Presidentes de los departamentos, para que éstos lo hagan al Ministerio de Estado, el número fijo de niños que admita la escuela que se forme en cada convento, según su capacidad y en proporción a los Religiosos útiles que tenga.

Art. 3. Cuidarán los prelados de elegir por preceptores a los Religiosos más dignos de esta confianza, por su ilustrada moral y por su filantropía: éstos se relevarán cada año, a menos que voluntariamente quieran continuar en la enseñanza.

Art. 4. Serán recompensados según su celo y buenos servicios, previos los informes de sus prelados y del fiscal departamental del distrito a que correspondan".

En la época de Bolívar, el Consejo de Gobierno ordenó a los Provinciales poner "La enseñanza de la juventud en las porterías a cargo de religiosos de probidad, inteligencia, y amor al bien público". A estos sacerdotes el Estado les asignaría una pensión mensual (Decreto de 6 de agosto de 1825).

Los Prefectos de la República deberían excitar el celo de los gobernadores eclesiásticos para que cuiden el establecimiento de estas escuelas. (Circular de J. M. Pando a los Prefectos, 11 de mayo de 1830). Este documento dice, entre otras cosas: "La medida es muy benéfica y propia de las personas a quienes se tiene encargada y que por su instituto y ministerio deben consagrarse a la enseñanza del pueblo" (40).

(40) Las mismas ideas se contienen en la circular de 19 de abril de 1869. (García Calderón, Diccionario, Tomo I, p. 859).

Como era de esperar, los trastornos políticos y consecuentemente económicos —a los que no pudieron sustraerse los institutos religiosos— afectaron el normal funcionamiento de estas escuelas. Y por ello el Ministro de Instrucción Pública, Beneficencia y Negocios Eclesiásticos se dirige, en 1840, al Arzobispo electo de Lima para que éste obligue a los Prelados a cumplir los decretos respectivos vigentes. Sin embargo de haberse ordenado anteriormente —dice el oficio citado— que los regulares mantengan escuelas en sus conventos, "con el desorden de los tiempos ha dejado de observarse una determinación tan saludable y no existen dichas escuelas" o se hallan en estado de abandono. (Oficio de 4 de enero de 1840).

Los conventos supresos y sus rentas fueron destinados, por decisión de la autoridad, a la instrucción pública. (Decreto 28 de setiembre de 1826). Se recuerda que Bolívar expidió en Canta un decreto cuyo artículo 1º decía:

"El colegio de misioneros de Santa Rosa de Ocopa queda convertido con todas sus rentas, pertenencias, etc. en un colegio de enseñanza pública, para que en él se eduquen los hijos de aquellos que han sido víctimas de la libertad peruana en el valle de Jauja" (Decreto de 1º de noviembre de 1824).

Las rentas de los conventos de Arequipa, que, a juicio del Prefecto, fueran abundantes, se aplicaron a los establecimientos públicos (Circular de F. S. Estenós, Puno, 6 de agosto de 1825). Y en Piura se funda un Colegio, aprovechando las rentas del Convento menor de mercedarios el cual, por tener sólo tres religiosos, menos de los prescritos por la ley, "debía ser supreso". (Información en "El Peruano", mayo de 1827). (41).

A veces los fondos fueron cedidos voluntariamente por los mismos religiosos, como aconteció en 1825, cuando los superiores de Santo Domingo, San Francisco y La Merced oblaron un total de 32,840 pesos, que se destinaron al Seminario y Universidad de Huamanga. (Decreto de 14 de noviembre de 1825).

6.—EL ESTADO Y LA LIBERTAD DE CATEDRA

En el plano académico, uno de los obstáculos más serios que encontró la enseñanza —especialmente en los establecimientos eclesíasticos—, fué la paradójica cerrazón y hostilidad doctrinaria de algunos gobiernos liberales. Imbuídos en un espíritu regalista, sintieron la necesidad de imponer sus criterios para afirmar —como ellos decían— los fueros del Estado frente a las pretensiones de la Curia romana o del ultramontanismo. Esto acarreó, en la práctica, no sólo un verdadero golpe a la libertad de cátedra, sino a los legítimos derechos de la Iglesia.

José Gregorio Paz Soldán fué quien llevó más al extremo esta, ten-

(41) Véase García Calderón, Diccionario de la Legislación Peruana, I, p. 425 y sigs. Artículo "Colegios Nacionales".

dencia regalista. En una oportunidad previene al Obispo de Arequipa "que en el Colegio de San Francisco no se enseñen los cánones sino con sujeción a las doctrinas de Berardi, Van Spen o Cavalario y a las del señor Bossuet en su defensa del clero galicano". Y añade que a los religiosos "les está prohibido contraerse a la enseñanza de aquellas ciencias ajenas a su profesión; mucho más cuando aun suponiendo que saquen algún provecho las personas a quienes les enseñen, no siendo ellos profesores públicos, éstas no podrán continuar la carrera a que se dediquen sin someterse de nuevo a la dirección de un profesor aprobado y reconocido por nuestras leyes; pues, aunque los religiosos enseñan públicamente, sus colegios no son nacionales o costeados por la nación. Para evitar estos inconvenientes, quiere también S. E. que no se enseñe por los religiosos Derecho Natural, de gentes ni civil, y que las tablas de sus exámenes no se presenten al público sin ser visadas por el fiscal, como está prevenido por una real cédula" (Oficio de 18 de diciembre de 1845).

El texto citado revela más una voluntad de avasallar la enseñanza de los institutos religiosos, que la de procurar el efectivo provecho de éstos. Indica en todo caso una intromisión que hoy resultaría inaceptable.

Con la misma fecha, Paz Soldán remite al Prefecto de Arequipa un oficio en que le expresa que el Gobierno sabe que en la Universidad de Arequipa se sostienen tesis contrarias a las regalías del patronato nacional; y que, en consecuencia, se previene al Rector que las disertaciones deben estar arregladas: en el Derecho Natural, a las doctrinas de Ahrens, Felice, Burlamaqui y Heinecio; en Derecho de Gentes, a las de Pando, Bello, Vattel, Kluber, Martens, Pinheiro y Reineval; en Derecho Civil, a lo dispuesto por las leyes nacionales; y en el Derecho Canónico, a lo que enseñan Pereira, Van Spen, Berardi, Cavalario, D. Real, Cañada, Covarrubias y otros defensores de las regalías nacionales. Se anularán los grados que falten a estas prevenciones (Oficio de 18 de diciembre de 1845). (42).

La advertencia no era nueva. La había hecho en España, a fines del siglo XVIII, el famoso ministro de Carlos III, Marqués de Roda, secularizador de la enseñanza, en quien José Gregorio Paz Soldán parece haber hallado inspiración.

El mismo Paz Soldán, en circular de 22 de abril de 1847 a los Prefectos, les advierte "que en el estudio del derecho canónico se sostenga de todos modos las regalías del patronato nacional y las libertades de la Iglesia peruana, sin permitirse la enseñanza de doctrinas que, directa o indirectamente, puedan dañar los derechos de la nación, su independencia y soberanía".

Asimismo, el Consejo Superior de Instrucción debía velar porque no se enseñen doctrinas contrarias al patronato nacional (Decreto de Balta, 1º de mayo de 1869).

El eminente jurista Don Francisco García Calderón, aunque tocado

(42) Véanse otras actitudes de corte regalista de J. G. Paz Soldán en "Sociología educacional del Perú", por Roberto Mac-Learn Estenós, p. 236.

del regalismo de su tiempo, escribe una frase tan razonable como ésta: "El Gobierno puede sostener éstos o los otros principios; pero no puede prohibir que en las Universidades se discutan todas las cuestiones". (43)

La mentalidad regalista, herencia del Virreinato, produjo otro resultado humillante para la independencia eclesiástica y fue la mediatización —que provenía de la secularización— de los Seminarios y también de algunos conventos de religiosos. El Estado prestaba ayuda a estos planteles —en virtud del Patronato— pero lo hacía a cambio de imponerles directivas propias, reñidas muchas veces con la índole de aquéllos. Ya, en los años del Supremo Delegado Torre Tagle, se había dispuesto que el Consejo de Estado entendería en asuntos conciliares, creación de Seminarios, cofradías y casas religiosas (Reglamento Provisional para la administración de Justicia, 10 de abril de 1822).

El Diocesano no era el que dictaba las normas sobre la marcha académica del Seminario de Santo Toribio (44), pues el Gobierno llegó a declarar textualmente: "no es admisible la pretensión de que el Seminario depende exclusivamente del Metropolitano" (Resolución de 27 de noviembre de 1861). "La Dirección General de Estudios, en unión del venerable diocesano, formará... un plan metódico de enseñanza análoga al mencionado establecimiento eclesiástico, a las luces del siglo y a los principios del Gobierno, y lo presentará el Consejo para su examen y aprobación" (Decreto de 21 de octubre de 1825, art. 7º). Y añadía: "La misma junta, revisará las constituciones y reglamento interior del Seminario, proporcionando el número de becas..., cambiándoles el traje talar..." .Art. 8º).

El Reglamento del Seminario Conciliar de Trujillo debía también ser sometido al examen y aprobación del Gobierno en un preciso término de noventa días. El Obispo de la diócesis estaba obligado a presentar al Prefecto del Departamento una relación de los gastos y entradas del Seminario (Oficio de Manuel Villarín al Obispo de Trujillo, 20 de julio de 1837).

La enseñanza de los conventos dependía enteramente del Estado. Los certificados que expedieran carecían de valor oficial. Paz Soldán manifestaba: "S. E. (Castilla) me manda decir a U. S. que bajo ningún pretexto ni motivo permita que en los conventos de regulares se enseñen otras facultades que las que se les tiene indicadas; que **cuantos certificados se presentaren** de haberse cursado en sus aulas los derechos natural, de gentes y civil, la medicina y cirugía, **son nulos y no producen efecto legal**". Dice más adelante: "...cuida U. S. de que ni en el Seminario ni en el Colegio de la Independencia sean admitidos a examen de dichas facultades otros jóvenes que los matriculados en ellos" (Oficio al Prefecto de Arequipa, 17 de agosto de 1846).

Pero ni el avance de los tiempos ni la promulgación del Reglamento de Manuel Pardo, en 1876, hicieron mejorar las cosas para los estableci-

(43) Diccionario de la Legislación Peruana, Tomo II, p. 1806.

(44) El status del Seminario es tema muy amplio que aquí sólo dejamos esbozado, sin ánimo de ahondar en él.

mientos docentes de la Iglesia. Se consultó al Gobierno sobre si los *Seminarios estaban comprendidos en el Art. 6º del Reglamento* citado que se refiere a institutos y escuelas superiores. Si bien la Resolución de respuesta excluye a los Seminarios de la sujeción al Reglamento, la autoridad secular conserva el derecho de vigilar las condiciones higiénicas del local y de cuidar que no se enseñen doctrinas contrarias a la forma de gobierno. Declara, asimismo, la Resolución que los certificados de los Seminarios carecen de todo valor académico, mientras los estudios no se hagan en las mismas condiciones y con los mismos requisitos que en los Colegios de enseñanza autorizada. (Resolución Ministerial de 20 de abril de 1891).

Verdaderos atropellos ya no sólo a la libertad de enseñanza sino a elementales derechos humanos cometían quienes se negaban a permitir la libre actuación docente de las comunidades religiosas. A más de la injusticia que ello entraña, se advierte una quiebra en la lógica de una actitud que se decía auténticamente liberal. Es curiosa esta inconsecuencia. Por una parte afirman que "todo sistema preventivo, toda autorización previa para establecer colegios de instrucción secundaria deben desaparecer". (45) Pero, a renglón seguido, el mismo autor añade: "La libertad de enseñanza no se opone en manera alguna a que se prohíba el establecimiento de colegios o escuelas en que se enseñen doctrinas contrarias a la sana política o de una moral relajada. Tomaremos como ejemplo a los Jesuitas, cuya enseñanza no debe tolerarse hoy en una Nación civilizada, por reunir ambos inconvenientes; esto es, malas ideas políticas y perversa moral. Sabido es, efectivamente, que en política esos pretendidos civilizadores enseñan los principios más opuestos a todo principio racional de gobierno: basta manifestar, como prueba, que el *syllabus* es su credo... Y bien, preguntamos nosotros a los más acérrimos partidarios de esa secta: ¿puede dejarse a esos monstruos la facultad de abrir colegios y enseñar sus doctrinas?... El estado cumple su más sagrado deber prohibiendo la enseñanza de tales doctrinas políticas y morales". (46)

Es claro que con tal criterio —más propio de un panfleto que de un tratado de Derecho— la libertad de enseñanza proclamada por los liberales no era sino una frase. En buena lógica, el pensamiento liberal resultaba contradiciendo sus mismos postulados. Lo clamoroso de todo esto es que así se vulneraban en la teoría y en la práctica las prerrogativas elementales de la Iglesia, haciéndola aparecer como portadora de "malas ideas políticas y perversa moral".

A propósito del texto citado de Quimper, se recordará que en 1855 una ley había prohibido el restablecimiento de la Compañía de Jesús (Ley

(45) José María Quimper, *Derecho Político General* (Lima, 1887), tomo II, p. 266.

(46) *Ibíd.*, p. 267-268. También es curioso que en la lista de libertades que estudia Quimper figuran ordenadamente la libertad de prensa, de opinión y discusión, de imprenta, individual, de sufragio, producción, del capital y del crédito, de trabajo, de industria y de comercio, de asociación, de defensa y libertad práctica, pero no la libertad de enseñanza".

de 17 de noviembre) (47). Y en 1867, cuando se ordenó la creación de escuelas modelo en las provincias, a cargo de Hermanos de las Escuelas Cristianas, hubo quienes pusieron el grito en el cielo por haber surgido esa Congregación "a la sombra de instituciones monárquicas".

En cambio, sí se dieron medidas más puestas en razón, como encarar la Escuela Normal de Mujeres a las Madres del Sagrado Corazón (Resolución de 27 de julio de 1876). Las Madres —según esa disposición— permanecerían al frente de la Escuela mientras desempeñasen sus funciones de un modo satisfactorio a juicio del Gobierno (Art. 7º). El tiempo, confirmando el acierto de tal paso, ha proporcionado un argumento en favor de la solvencia docente de las congregaciones religiosas.

EPILOGO

Históricamente, el hecho de que el Estado asumiera el control de la educación en nuestro medio ha sido un arma de dos filos. Ha sido provechoso desde algunos puntos de vista, especialmente desde el económico y el técnico. Desde el punto de vista económico, porque no existían en el Perú republicano instituciones privadas capaces de fundar y sostener escuelas o colegios. La vida de las comunidades era insuficiente para abarcar el problema. La falta de personal en las congregaciones religiosas que hubieran podido dedicarse a la docencia y la clausura de los conventos a raíz de la guerra emancipadora, fueron factores negativos en la evolución de la instrucción pública peruana. Desde un punto de vista técnico, el control estatal favoreció la posibilidad de una organización, imperfecta si se quiere, pero organización al fin, que orientó en muchos casos, dió estabilidad al poder, etc.

Las desventajas de la intervención estatal en el caso peruano son también innegables. La primera de todas es la inhibición de los particulares, la falta de iniciativa —que es una de las características del espíritu nacional. Consecuencia de ello es que se tiende a esperar todo del Estado. ¿Qué una comunidad necesita una Escuela de Sericultura? No se piensa en reunir vecinos, juntar fondos, etc., sino en elevar una solicitud al Gobierno. Y así en las demás materias. Es caer en un grave círculo vicioso pretender el florecimiento de la educación particular en el Perú y otorgar al mismo tiempo crecientes atribuciones al Estado en materia de enseñanza.

Oro inconveniente ha sido la falta de estabilidad técnica, la variación como norma. Muchas cosas han variado en nuestro país, lo cual, si es exigido por el cambio de los tiempos y las necesidades reales, no se puede sino elogiar. Pero creemos que ninguna ha variado tanto como la legislación escolar. Ha faltado realismo no sólo para elaborar Constituciones, sino para legislar la educación del pueblo peruano.

(47) Ley que quedó sin efecto al promulgarse la Constitución de 1856. (Art. 10: es nula y sin efecto cualquiera ley en cuanto se oponga a la Constitución).

CONCLUSIONES

1^ª—El Estado peruano, que se forma en el siglo XIX, durante el predominio y el auge de las ideas políticas liberales, aplica su tendencia individualista en el campo de la educación.

2^ª—Se desconoce jurídicamente el carácter fundamental de la Familia y de la Iglesia como sociedades primarias, portadoras de derechos anteriores y superiores a los del Estado, y que éste debe salvaguardar.

3^ª—La legislación no contempla el reconocimiento explícito de los derechos docentes de la Iglesia. Faltan, consiguientemente, las necesarias garantías que ella precisa para cumplir, con independencia y sin trabas, su importante misión. Esto último puede atribuirse en parte a que no ha existido un Concordato entre el Perú y la Santa Sede.

4^ª—Al tomar sobre sí la obligación de enseñar y de dirigir la educación, el Estado ha terminado subrogándose en los derechos educativos de la Iglesia, como ha ocurrido en el caso del régimen de los propios establecimientos eclesiásticos.

5^ª—La primera Constitución republicana que reconoce explícitamente la libertad de enseñanza en la Constitución de 1856, en consonancia con el Reglamento de Instrucción Pública de 1850.

6^ª—El concepto de Universidad libre o particular se halla introducido en nuestro régimen jurídico por la Constitución de 1867.

7^ª—Ha existido invariablemente una tendencia unificadora obligatoria de la enseñanza impartida en todos los colegios y escuelas, fueran oficiales o particulares.

8^ª—La legislación no ha respetado lo suficientemente la libertad de cátedra, por lo que, en ocasiones, se ha vulnerado la doctrina que la Iglesia custodia y vivifica.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR C., BUNGE A., CASTELLANI L., FRANCESCHI G. J., FURLONG G., LEWIS J. T., PALACIO E., RAMELLA P.: *La Enseñanza Nacional*. Buenos Aires, 1940.
- BAZAN REYNA M.: *Contribución a la historia de la educación en el Perú*. Lima, 1942.
- BUSO, EDUARDO B.: *Código Civil anotado por...* Tomo II (Familia). Buenos Aires, 1945.
- CASTRO, ENRIQUE: *Legislación Municipal. Recopilación de Leyes, Decretos, Resoluciones, Acuerdos, Reglamentos, Ordenanzas, Tarifas, etc. relativos a la Administración Comunal*. Lima, 1912.
- CUBBERLEY, ELLWOOD P.: *Public education in the United States. A Study and Interpretation of American Educational History*. Cambridge, 1947.
- DECLARACION universal de Derechos del Hombre, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948. Lake Success, 1949.
- ENCICLOPEDIA Jurídica Española.

- GARCIA CALDERON, FRANCISCO: Diccionario de la Legislación Peruana. Segunda edición corregida y aumentada con las leyes y decretos dictados hasta 1877. Lima-París, 1879. 2 vols. Artículos COLEGIOS NACIONALES, COLEGIOS DE REGULARES, CONCEJO, ESCUELA, ESCUELAS NORMALES, ESTABLECIMIENTO, INSTRUCCION PUBLICA, REGULARES, SEMINARIO, UNIVERSIDAD.
- HERRERA ORIA, ENRIQUE (S.J.): Historia de la Educación Española desde el Renacimiento. Madrid, 1941.
- LEDIT, JOSEPH H. (S.J.): Política y Educación. México, 1947.
- LEROY-BEAULIEU, PAUL: L'Etat Moderne et ses fonctions. 3ª edición. París, 1900.
- LIMA. Concejo Provincial. Legislación Municipal. Leyes, resoluciones, decretos, ordenanzas y reglamentos vigentes sobre Municipalidades. Lima, 1899.
- MAC-LEAN y ESTENOS, ROBERTO: Sociología educacional del Perú. Lima, 1944.
- OVIEDO, JUAN: Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta el 31 de diciembre de 1859. Tomos I y IX. Lima, 1861-62.
- PAREJA PAZ SOLDAN, JOSE: Las Constituciones del Perú (Exposición, Crítica y Textos). Madrid, 1954.
- "EL PERUANO", diario oficial.
- PIO XI: Encíclica "Divini Illius Magistri" (Sobre la Educación Cristiana de la juventud). 31 de diciembre de 1929.
- PLAZA, CARLOS GUILLERMO (S.J.). Estado y Educación. Caracas, 1947.
- QUIMPER, JOSE MARIA: Derecho Político General. 2 vols. Lima, 1887.
- QUIROS, MARIANO SANTOS DE: Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicados en el Perú desde su independencia hasta el 31 de diciembre de 1840. 7 vols. Lima, 1845.
- RAMELLA, PABLO A.: La estructura del Estado. Buenos Aires, 1946.
- RAMIREZ, FILIBERTO: Leyes y Resoluciones vigentes en materia de instrucción, expedidas desde 1876, recopiladas por... 2ª edición. Lima, 1897.
- REGATILLO, EDUARDO F. (S.J.). Concordatos. Santander, 1933.
- RUSELL, JOHN DALE, y JUDD, CHARLES H.: The American Educational System; an Introduction to Education. Cambridge, Mass., 1940.
- UNION INTERAMERICANA DE PADRES DE FAMILIA. Boletín número 2. Lima, 1955.
-

