

TÍTULO TERCERO

DEL PRESUPUESTO DE LA ENSEÑANZA

CAPÍTULO I

DE LA MATERIA, DURACIÓN I FORMA DEL PRESUPUESTO
DE LA ENSEÑANZA

ART. 290.

El *presupuesto de la enseñanza* determina las clases e importe de los gastos que podrán hacerse en la enseñanza primaria i en la normal, i las clases i cantidades de rentas efectivas con que, según se calcula, se podrá contar para pagar íntegra i puntualmente esos gastos.

En ningún proyecto de presupuesto de la enseñanza se incluirán disposiciones que no consistan precisamente en fijar gastos o recursos.

NOTA — 1. El concepto que expresan las voces castellanas *presupuesto*, *presuponér* es, en cuanto al contenido, universal. «El presupuesto,» dice Leroy-Beaulieu, «es un estado de previsión de *los recursos* i de *los gastos* con relación a un período determinado: es un cuadro evaluativo i comparativo de las *rentas* que se han de percibir i de los *gastos* que se han de efectuár.» Ya en 1870 decía la ley nacional de contabilidad: «El presupuesto general comprenderá todos *los gastos* ordinarios i extraordinarios de la Nación que se presume deben hacerse en cada ejer-

cicio de aquél, i el cálculo de todos *los recursos* que se destinan para cubrirlos.» La constitución provincial de 1873 declaró que «al Poder legislativo correspondía fijar anualmente el presupuesto *de gastos* i el cálculo *de recursos*;» palabras que fueron repetidas por la constitución de 1889. I la ley provincial de contabilidad publicada en 1890 dispone que el Poder ejecutivo debe presentár al Legislativo «el proyecto de ley de presupuesto general *de recursos i gastos*.» Las transcripciones hechas, que no pueden ser mas autorizadas, demuestran que el presupuesto no debe ser otra cosa que un estado de gastos i de recursos; «*un estado general* i periódico,» como dice Dreyfus, «de las previsiones de recursos i de gastos de toda clase que habrá que percibir i que pagar por cuenta del estado en el curso de un período de tiempo llamado *ejercicio*.»

2. Los presupuestos de la Provincia se conformaron en otro tiempo, rigurosamente, con este concepto. Pero, desde hace bastantes años, se acostumbra en la Provincia agregar al estado de los gastos i de las rentas disposiciones completamente extrañas a la materia, principalmente disposiciones de contabilidad i de procedimientos administrativos, i aún de organización de las funciones. Esta práctica no se aviene con la naturaleza del presupuesto, determinada a la vez por la ciencia, por la constitución i por la ley de contabilidad; lo que es ya un vicio muy grave. El presupuesto dura lo que el ejercicio para el cual se le dicta; es periódico i de cortísima duración. Las disposiciones extrañas a su materia que se le agregan, son, al contrario, de caracter permanente, por su naturaleza. Pero, como al caducár un presupuesto caduca todo lo que hay en él, para ser reemplazado por el presupuesto siguiente, se sigue que la contabilidad i la administración carecen de fijeza, que todo es fugáz en ellas, que todo vive en una agitación constante, i que no es posible emprender nada de largo aliento, ni formar hábitos de gobierno, ni consolidár el orden. Las leyes en cuya permanencia tiene interés la sociedad política deben ser permanentes; i, si bien todas deben ser reformables, las reformas deben hacerse cuando la experiencia haya demostrado su necesi-

dád i por medio de leyes permanentes, seria i detenidamente pensadas.

3. El artículo del código define el presupuesto de la enseñanza en conformidad con el concepto científico, que ha sido consagrado por la constitución i por la ley de contabilidad de la Provincia; i no hace más que ser consecuente consigo mismo i prestar el debido homenaje a los intereses de la enseñanza al prohibir que en el presupuesto escolar se incluya disposición alguna que no sea determinación de gastos i presuposición de rentas.

ART. 291.

Todo presupuesto de la enseñanza regirá sólo durante un año; i, por lo mismo, deberá ser anual i expresamente renovado.

NOTA — El pensamiento de este artículo está en estas palabras del texto constitucional: «Corresponde al Poder legislativo..... fijar *anualmente* el presupuesto de gastos i el cálculo de recursos,» concordantes con estas otras: «El Gobernador..... tiene las siguientes atribuciones..... remitiendo en el mes de Mayo los presupuestos de la administración.»

El artículo 30 de la ley de educación de 1875 expresa que, «no aprobándose oportunamente un presupuesto de educación, el Consejo, la Dirección general de escuelas i los consejos escolares deberán regirse por el sancionado el año próximo anterior.» Si la constitución se hubiera expresado así, podría opinarse que la disposición era buena o que era mala, pero estaría por autoridad competente prevista i remediada la omisión que el Poder legislativo pudiera cometer, i que ha cometido en varias ocasiones. Pero, habiendo la constitución prescripto que el presupuesto sea anualmente fijado, i siendo ella la ley suprema a que las demás leyes deben subordinarse, es de todo punto indispensable que todos los años apruebe el Poder legislativo explícitamente un presupuesto de gastos i de

recursos, sea diverso o igual al anterior. El artículo 30 precitado es, pues, inconstitucional, porque da a un presupuesto validéz para varios años, cuando la constitución se la da solamente para uno. El código se ciñe, también en esta parte, al precepto constitucional.

ART. 292.

El presupuesto de la enseñanza compondrá, todo él i por sí solo, un *capítulo* del presupuesto de todos los poderes i ramas administrativas de la Provincia, i se dividirá en varios artículos que contendrán: el primero, mientras no se dicte una ley de empleos i sueldos, una planilla demostrativa del sueldo que corresponda a cada clase de funcionarios i empleados; el segundo, el presupuesto de gastos i recursos de la Provincia escolar; i los demás, los presupuestos de gastos i recursos de los distritos escolares.

NOTA — 1. El artículo se aparta de la práctica que se está siguiendo en la Provincia desde algún tiempo atrás. El presupuesto total de cada año consta de estos cinco capítulos: I. Poder legislativo; II. Administración; III. Banco de la Provincia; IV. Banco Hipotecario; V. Consejos escolares. En el capítulo II entran separadamente, en otros tantos artículos, los departamentos de gobierno, de hacienda i de obras públicas. I en el departamento de gobierno están incluidos, como seis incisos distintos: 1º la gobernación; 2º el ministerio de gobierno; 3º la policía; 4º el poder judicial; 5º la administración escolar provincial; 6º los gastos generales del departamento de gobierno.

2. Basta pasar la vista rápidamente por este plan, para que se adviertan sus defectos. La constitución trata separadamente, en secciones distintas, del Poder legislativo, del Poder ejecutivo, del Poder judicial, de la enseñanza

primaria, i de la secundaria i superior, haciendo cada una de estas cinco ramas, en el ejercicio de sus funciones, independiente de las otras. Además existen, como instituciones independientes, el Banco de la provincia i el Banco hipotecario. Surge de esta división el concepto enteramente obvio de que cada una de estas siete ramas debe tener su presupuesto; i el de que, como las siete actúan separada e independientemente, sus presupuestos deben estar tan separados como ellas están, i ser materia de estos siete capítulos: I. Poder legislativo; II. Poder ejecutivo; III. Poder judicial; IV. Enseñanza primaria i normal; V. Enseñanza secundaria superior; VI. Banco de la Provincia; VII. Banco hipotecario. I, dividiendo en artículos cada capítulo como la constitución divide cada rama, se tendrá este plan general de presupuesto:

CAPÍTULO I.— PODER LEGISLATIVO

Artículo 1.— Senado.
Artículo 2.— Cámara de diputados.

CAPÍTULO II.— PODER EJECUTIVO

Artículo 1.— Gobernación.
Artículo 2.— Ministerio de gobierno.
Artículo 3.— Ministerio de hacienda.
Artículo 4.— Ministerio de obras públicas.

CAPÍTULO III.— PODER JUDICIAL

Artículo 1.— Suprema corte.
Artículo 2.— Cámaras de apelación de La Plata.
Artículo 3.— Cámara de apelación de San Nicolás.
Artículo 4.— Cámara de apelación de Mercedes.
Artículo 5.— Cámara de apelación de Dolores.
Artículo... — Juez de primera instancia de.....
Artículo... — Juez de paz de.....

CAPÍTULO IV.— ENSEÑANZA PRIMARIA I NORMAL

Artículo 1.— Gobierno escolar provincial.
Artículo... — Gobierno escolar del distrito de.....

CAPÍTULO V.— ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

Artículo 1.— Consejo superior.
Artículo 2.— Facultad de derecho i ciencias sociales.
Artículo 3.— Facultad de ciencias médicas.
Artículo 4.— Facultad de química i farmacia.
Artículo 5.— Facultad de ciencias físico-matemáticas.

CAPÍTULO VI.— BANCO DE LA PROVINCIA

CAPÍTULO VII.— BANCO HIPOTECARIO

La comparación de este plan con el de los presupuestos aprobados demuestra que los defectos mas salientes de éstos consisten: en haber separado el gobierno general de las escuelas de los gobiernos de distrito para hacerlos figurar en dos capítulos diferentes, cuando por la constitución i por la ley orgánica de la enseñanza componen un solo sistema indivisible, i en haber incluido en el ministerio de gobierno, como si fuesen oficinas suyas, el Poder judicial, el gobierno general de las escuelas i la universidad.

3. Este código no se ocupa del presupuesto de todos los poderes i reparticiones públicas; trata solamente del de la enseñanza primaria i normal, i corrige, dentro de estos límites, el plan seguido de poco tiempo a esta parte. La corrección se ajusta, además que a la constitución i a la ciencia, a la ley de contabilidad i a precedentes anteriores de la Provincia. Se acomoda a la ley de contabilidad, porque ella dispone, en su artículo 13, que los presupuestos de la legislatura, de la administración, de los bancos, de las escuelas i demás empresas i reparticiones económicas, formarán *otros tantos capítulos* del presupuesto general de la Provincia; i, debiendo las escuelas formar capítulo por sí solas, claro está que en el capítulo debe entrar todo lo que constituye la administración escolar, nó solamente una parte, como son los consejos de distrito. La corrección se conforma también con duraderos precedentes provinciales. La desordenada práctica actual se inició recién en 1890. Tan escrupulosamente se respetaron hasta entonces la unidad i la individualidad del orden escolar, que, en los años que siguieron a la promulgación de la constitución de 1873, el Poder legislativo sancionó el presupuesto escolar íntegro separadamente de los demás presupuestos, haciendo de él una ley particular; i no incluyó en esa serie de leyes anuales solamente los gastos i los recursos de los distritos, sino que incluyó también los gastos i recursos de la Provincia escolar, por manera que el presupuesto de ésta i el de aquellos formaban un solo cuerpo. En los años posteriores, hasta el de 1889 inclusive, el presupuesto de la enseñanza se aprobó al mismo tiempo que los demás;

pero conservando su caracter de ley particular i la unidad de todo el conjunto del gobierno de las escuelas, tal como se la han dado la constitución i la ley de educación común.

4. La constitución dispone, en el inciso 15 de su artículo 99, que «la Legislatura dictará, en el próximo período, una ley general de sueldos, i no podrá aumentár, ni disminuir la compensación de los empleos, sinó por medio de la reforma de la misma.» Esta ley tan util ha sido proyectada, pero nó votada aún por el Poder legislativo. La ley de contabilidad, previendo que podría tardár la de sueldos, mandó por su artículo 12 que, mientras no se la dictara, «cada capítulo del presupuesto será precedido de una planilla demostrativa de los varios empleos existentes en el respectivo departamento, repartición o empresa, con su asignación mensual al frente.» No suele cumplirse este precepto por los departamentos i empresas a que la ley alude. El presupuesto de los distritos escolares ha traído todos los años, a su frente, una planilla de sueldos, pero nó precisamente por empleos, sinó por especies de empleos. Siendo útil esta planilla, porque simplifica la redacción del presupuesto, i porque facilita mucho su uso, el artículo del código la requiere en la forma antes empleada.

ART. 293.

El artículo relativo a la Provincia escolar se dividirá en dos *secciones*. En la primera se indicarán las clases i las cantidades de los recursos calculados que a la Provincia han de correspondér; en la segunda se determinarán todos los gastos de la misma Provincia.

Cada una de las dos secciones se dividirá en *incisos*. Los de la primera servirán para indicár separadamente las rentas que se destinen a los

gastos ordinarios i las que se destinen a los extraordinarios. En el primér inciso de la segunda sección se indicarán los gastos de la Dirección general de escuelas i todas sus dependencias; en el segundo inciso se incluirán los gastos del Consejo general i todas sus dependencias: en los incisos tercero i siguientes se fijarán los gastos de las escuelas primarias, de las escuelas normales, de las clases magistrales, de la biblioteca, del museo, de los congresos, etc., pertenecientes a la Provincia escolar.

Cada inciso se dividirá en *items* i cada item en *partidas*, según lo requiera la clasificación de los gastos i de los recursos.

NOTA — 1. La ley nacional de contabilidad dispone que el presupuesto de cada ministerio esté encerrado en un *artículo*, que cada uno de estos se divida en *incisos* que expresen lo que se destina para erogaciones de una misma clase, i que cada inciso se subdivida en *items* que demuestren los respectivos pormenores. (Artículo 2.) La ley provincial de contabilidad establece que cada *capítulo* se ha de dividir en *artículos* i éstos en *incisos* que detallen las cantidades destinadas a los gastos o servicios de una misma naturaleza. (Artículo 13.) Esta ley no indica los *items*; pero son tan útiles, que los presupuestos los traen, subdividiéndolos a su vez en varias asignaciones, que son los «detalles» a que alude la ley nacional. El artículo trae todas estas divisiones i subdivisiones; da nombre a las menores, i agrega la de *sección*, intermediaria de *artículo* e *inciso*, porque la nomenclatura sería insuficiente sin este agregado. El clasificár una cantidad de cosas o de hechos no es operación arbitraria; está subordinada a la naturaleza de los objetos que se clasifican, i al fin con que se hace la clasificación. Las leyes pueden crear una

nomenclatura deficiente, pero nó por eso se disminuirá en los hechos o en las cosas el número de sus clases. Lo que resultará es que habrá que incluir varias clases en un solo nombre, que habrá que hacer una clasificación viciosa, a no ser que se prescindiera de la ley por eludir sus defectos. No es aceptable este último procedimiento; debe cumplirse la ley fielmente por muchas que sean sus inconveniencias; pero la naturaleza de las cosas ha podido en este punto más que la ley, ya que los presupuestos de la Provincia han nombrado *item* a divisiones que la ley de contabilidad no ha tomado en cuenta. La naturaleza de las cosas exigirá que en el presupuesto de la enseñanza se haga, por lo menos, una división más que las usadas hasta ahora, i se satisfará esa exigencia con la denominación agregada.

2. Hablando particularmente del presupuesto de la Provincia escolar puede observarse que ha sido materia, todo él, antes de ahora, de un solo inciso, el cual ha constado de cuatro items, i argüirse que este hecho parece probar la innecesidad de mayor número de divisiones. Mas la objeción quedará desvirtuada en cuanto se note: que ese presupuesto está como enclavado en el capítulo de la «administración,» i en el artículo del «departamento de gobierno;» que, por ésto mismo, no aparecen enunciados en él los recursos; i que en el item primero están incluidos, formando grupos separados, sin nombre, el Director general, el Consejo general, todas las oficinas, i la servidumbre. El solo hecho de haber once clases de diversa categoría sin designaciones específicas, es prueba concluyente de la insuficiencia de la nomenclatura adoptada; insuficiencia que resalta más teniéndose presente que, en cuanto ocupe el presupuesto de la Provincia escolar el lugar apartado que le corresponde, habrá que consagrarse el título de un artículo, ya que no será parte del artículo que corresponde al departamento de gobierno.

ART. 294.

El artículo relativo a cada distrito escolar se dividirá también en dos *secciones*. Se expresarán en la primera las clases i el importe de los recursos con que cuenta el distrito, i en la segunda se determinarán todos los gastos que al mismo distrito le sea permitido hacer.

Cada sección constará de *incisos*. Los de la primera servirán para designar separadamente las rentas con que han de satisfacerse los gastos ordinarios i los extraordinarios; los de la segunda servirán para indicar separadamente los gastos del consejo escolar, de las escuelas, de la biblioteca, del museo, de las conferencias, etc.

Cada inciso constará de *items*, i cada item de *partidas*.

NOTA— Son aplicables a este artículo las reflexiones expuestas en la nota del 293.

ART. 295.

La clasificación de los recursos i de los gastos se hará en conformidad con las reglas generales de clasificación autorizadas por la ciencia, de modo que se reúnan en cada item las partidas a las cuales exclusivamente convenga una idea, en cada inciso los items que se relacionen entre sí por una idea que a ellos solos les sea común, etc.