

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.

NOTA— El concepto de este artículo es obvio, pero nó por eso es siempre bien observado. En los presupuestos aparecen capítulos, artículos, incisos, items i partidas, cuyo examen descubre que las materias se han agrupado en ellos harto descuidadamente o con discernimiento nó bastante bien disciplinado. Basta, para tener idea de las imperfecciones de clasificación en que ha solido incurrirse, recordár lo dicho en la nota del artículo 292 acerca de las materias que desde 1890 suelen incluirse en el presupuesto del departamento de gobierno, i de la mutilación que se opera en el presupuesto de la enseñanza. Si se tiene presente que los actos humanos se rigen siempre por ideas, facilmente se colegirá que, así como la exactitud de las ideas lleva a la corrección de la conducta, las ideas imperfectas engendran actos igualmente imperfectos. Por ser así la relación natural e inevitable que hay entre las ideas i los hechos, se cuida tanto en el Mundo la concepción i la expresión de las ideas: las personas que aspiran a que mejoren las prácticas se contraen, ante todo, a mejorar las ideas; i las que ambicionan realizár hechos ilícitos, empiezan por acomodár las ideas a los fines que tienen en vista. Los vicios de clasificación que en el presupuesto se introdujeron en 1890 pueden haber sido efectos de un simple error; pero inocente o nó la intención, esos vicios ideales han obrado ya como fuerzas eficientes alterando en la práctica las relaciones que la constitución ha establecido entre la administración escolar i el Poder ejecutivo, i causando desacuerdos que la prudencia i buena intención de los funcionarios ha atenuado mucho en algunas ocasiones, pero que serían lamentables en cuanto predominase la intemperancia en los ánimos. Estos hechos motivan suficientemente el artículo del código.

ART. 296.

Se especificarán todas las clases de gastos ordinarios i extraordinarios i cada clase será ma-

teria de una partida, de modo que resulten tantas de éstas como de aquellas.

Podrán comprenderse excepcionalmente en una clase varios gastos de diversa denominación i poca importancia, cuando haya tan estrecha relación entre ellos, que unos sean complementarios de los otros, o que el distribuirlos en varias partidas hubiera de ser causa de inconveniencias en la práctica.

Podrán ser excepcionalmente materia de varias partidas gastos de naturaleza análoga, cuando haya interés en que los gastos así separables se efectúen en proporciones determinadas.

Habrá una partida de gastos *imprevistos o eventuales* destinada a todos los gastos que haya que hacer en servicio directo de la enseñanza pública, pero que no se hayan incluido o previsto en las demás partidas, sea por olvido o por ser contingentes.

NOTA— 1. Dos doctrinas opuestas se han disputado el triunfo en la materia de este artículo: la que se ha opuesto a que se detallen los gastos, i la que ha requerido que se especifiquen tanto como sea posible. Exponiendo la primera ante el senado de Francia, un ministro de hacienda del segundo imperio, (Bineau,) dijo en una ocasión: «El papel del Cuerpo legislativo que representa al país consiste en votár el impuesto, en fijár la suma que el país quiere poner en manos del gobierno para que lo administre, lo proteja i lo defienda en caso necesario. Al Cuerpo legislativo corresponde el cuidado de limitár por el impuesto la suma que quiere afectar a las necesidades de la administración i del gobierno. Al gobierno corresponde el cuidado

de decidir cómo se ha de gastar en administración, en protección i en las medidas defensivas a que haya lugar, aquella suma que le ha sido entregada por los mandatarios del país.» Un senadoconsulto de 1852 consagró esta doctrina, aunque nó en términos tan amplios como los de Bineau, estableciendo el voto de los gastos en globo, por ministerios, i dejando a la discreción del gobierno la tarea de repartirlos según lo juzgara mas conveniente. En una de las provincias argentinas se aplica la misma doctrina en la administración de la enseñanza: la Legislatura fija una cantidad en globo, para los gastos escolares del año, i el Consejo superior de educación i el Director general de escuelas emplean esa cantidad libremente, sin otra norma que su juicio. Puede decirse que la misma doctrina rige en la administración escolár de la Nación: el presupuesto señala el número de maestros i sus sueldos, pero el Consejo nacional de educación dispone de las rentas, en todo lo demás, según su prudente arbitrio. La ventaja que se atribuye a este modo de obrar es que nadie como el administrador puede apreciar cuáles son las necesidades del servicio, ni el grado de intensidad que obliga a atender unos con preferencia a otros. Ni al mismo administrador le es posible prevér con anticipación de muchos meses cuáles han de ser justamente las exigencias de cada servicio, porque ésto depende de circunstancias fortuitas. En suma: el administrador que goza de más libertad en el uso de las rentas es el que mejor puede administrár.

No se niega esta posibilidad de administrár mejor con libertad ilimitada que sin ella; se reconoce que es posible, pero se niega que lo posible se realice ordinariamente. Un hombre probo, inteligente i discreto hará buen uso de su libertad; pero ¿puede estarse completamente seguro de que todos los administradores han de ser igualmente probos? ¿Puede esperarse, sobre todo, que han de ser suficientemente idóneos i que han de tener la necesaria discreción? La experiencia ha probado que nó, aún en los países en que mas se cuida de llevár a los altos puestos de la administración a las personas mejor conceptuadas,

i en que los funcionarios más estiman su buen nombre, i más temen los movimientos de la opinión pública i la severidad de la justicia. I harto se sabé que a este respecto hay diferencias muy grandes entre unos países i otros. Ahora bien: como los intereses que se administran son los del pueblo, i como el pueblo es quien suministra las rentas que en la administración se han de consumir, el pueblo es el interesado en que los valores con que contribuye sean invertidos del mejor modo imaginable; i, por lo mismo, es el interesado en impedir que los administradores malgasten por ignorancia, por imprudencia, por debilidad de caracter o por perversión del sentido moral. Cuanto más ligero es un pueblo, cuanto más laxo sea su caracter, cuanto menos difundidos estén en él los principios fundamentales de gobierno, cuanto más deprimida esté su conciencia moral, tanto más prolijas son las precauciones que los pueblos toman, por medio de sus representantes, contra la indiscreción i los abusos de los administradores.

Uno de los medios preventivos que generalmente se emplean es el de detallár el presupuesto de gastos. Esta tendencia crece en todos los estados civilizados. Hubo tiempo en que no se prefijaban los gastos por la ley; más tarde se determinaron en algunos estados en globo para cada poder; en épocas más recientes se señalaron a tanto por ministerio; después se dividió el presupuesto de cada ministerio en varias secciones i se autorizaron los gastos sección por sección; i ya es cosa común en todos los países que los gastos se especifiquen lo mas detalladamente posible. «Hagamos constár,» dice Garnier, «que el voto del presupuesto en globo, sea por ministerios, divisiones o secciones, i aún por capítulos, con facultad de transportár, como se ha practicado bajo la restauración i en el segundo imperio, es simplemente risible; i que el voto serio, el que ofrece garantías, es el voto detallado por artículos que especialicen los gastos.» La ley de contabilidad nacional dispone que en los ítems se demuestren los pormenores de las erogaciones que hayan de hacerse. La ley provincial de contabilidad prescribe, a su vez, que «los

presupuestos de gastos especificarán detalladamente las cantidades asignadas a los servicios» de todas clases. Este es el principio que consagra también el código en el párrafo primero del artículo que se anota, porque la experiencia del país enseña que sería peligroso, en él, como en otras naciones, confiár al arbitrio de los funcionarios el empleo de las rentas escolares.

2. La especificación produce a menudo el efecto de que, no necesitándose apurar completamente alguna partida, queda parte inutilizable, mientras otra partida no alcanza a satisfacer necesidades imperiosas. Si ésta i aquella formasen una sola, se podría aplicár el sobrante de lo calculado respecto de unos gastos a cubrir la insuficiencia del cálculo relativo a los otros gastos, i todas las necesidades quedarían satisfechas sin que se excediese el gasto fijado en la partida única. Este fenómeno denuncia inexactitud de previsión, la cual, si bien a veces se debe a la lijereza con que se proyectan los presupuestos, es otras veces inevitable. Si se quisiera imposibilitár estos pequeños inconvenientes, habría que suprimír toda especificación i se caería en el grave mal al cual se le opone. Es menestér optár, pues, por el menór de los males, ya que no pueden eludirse todos. Mas, hay casos en que se puede hacér alguna acumulación, sin que se corra el peligro que por la especificación se quiere evitar.

Así, por ejemplo, el destinár una partida de mil pesos a muebles escolares i otra de cien a transporte de esos mismos muebles, podría dar lugar a que la segunda no alcanzase para transportár todos los muebles que la primera permitiese adquirir. Las denominaciones de estos gastos son diversas; pero son tan estrechas sus relaciones, que bien puede considerarse el gasto de transporte complementario del gasto hecho en muebles, i reunirse ambos en una sola clase compleja de «muebles i su transporte,» cuya partida importaría mil cien pesos. El proceder así no expondría a ningún peligro, porque no se podrá gastár en muebles a expensas del transporte, ni vice-versa, i evitaría la inconveniencia apuntada. Pueden también ser de tan escasa importancia gastos de distinta denominación,

i de necesidad tan semejante, que un administradór des-arreglado no tenga interés en sacrificar unos por otros, i que su distribución en varias partidas exponga, por error de previsión, a que unas sean excesivas i otras escasas. En tales casos importa más evitar estas inexactitudes que prevenirse contra un abuso improbable, i pueden incluirse esos diversos gastos en una misma partida, mencionándolos distintamente, como en este ejemplo: «Muebles, material de enseñanza i útiles, mil quinientos pesos.» Estas son las razones por qué el párrafo segundo del artículo permite que, como excepción a la regla general, entren en una partida los gastos de varias especies a que se refiere.

3. Al contrario, ha solido sucedér que incluyéndose en una partida gastos que sin esfuerzo pueden reputarse de una clase, los administradores han abusado favoreciendo unas necesidades más i otras menos que lo conveniente. Así, v. gr., esta partida: «Sueldos de maestros, quince mil pesos,» podría invertirse en maestros ordinarios y especiales de escuelas «infantiles,» «elementales» i «graduadas» de niños, en distritos en que la mitad de los niños no asiste a escuela ninguna por no haberlas en suficiente número, i en que abundan los adultos iliteratos por no haber tampoco escuelas destinadas a ellos. El sostenimiento de escuelas «graduadas» i el empleo de maestros especiales en tal distrito sería cometér grave error, porque en el empleo de especialistas i en dar la enseñanza superior a seis, ocho o diez niños de familias pudientes, se invertirían rentas considerables que con preferencia debieran emplearse en dar la enseñanza inferior, con maestros ordinarios, a niños i a adultos que ninguna pueden recibir. Esto, tan visiblemente irracional, ha ocurrido con mucha generalidad en la Provincia. Pues, para que no continúe el abuso, es necesario dividir la partida de sueldos de modo que se destine una cantidad determinada a sueldos de maestros ordinarios de las escuelas de niños, otra determinada a sueldos de maestros ordinarios de escuelas de adultos, i, si las circunstancias permiten que haya una o dos escuelas graduadas i requieren el empleo de maestros especiales en ellas, otra cantidad destinada a

sueldos de maestros especiales de una o de dos escuelas graduadas. A casos como éste se refiere el tercer párrafo del artículo.

4. El párrafo primero dispone que se especifiquen «todas las clases de gastos» i que haya tantas partidas como clases. Nada debiera escapár a esta clasificación i distribución en partidas, si fuese posible prevér las necesidades contingentes que hayan de ocurrir. Pero, no existiendo tal posibilidad, los presupuestos suelen traer una partida de *eventuales*, para que se carguen a ella todos los gastos de la administración que tengan este caracter. Los administradores no entienden, sin embargo, esa partida de modo tan estricto. No permitiéndoles las partidas específicas destinár rentas a otros gastos que los especificados, ni en mayor cantidad que la señalada, recurren a la de *eventuales* cuantas veces quieren efectuár algún desborde i a ella cargan los gastos especificados que hacen excediéndose de la cantidad fijada en las partidas respectivas, i las cantidades que ilegalmente emplean con fines extraños a la administración. El artículo previene estos abusos expresando cuáles són los gastos que han de considerarse comprendidos en la partida de «eventuales,» i da, en primér término, a estos gastos el calificativo de «imprevistos» porque entran en la partida, además que los gastos contingentes, los que por olvido no hayan sido incluidos en las partidas específicas; esto es, todos aquellos a que no ha alcanzado la previsión.

ART. 297.

En cada presupuesto se comprenderán solamente los gastos que puedan hacerse durante el año en que el presupuesto ha de regír.

NOTA—Debiendo ser anual el presupuesto por disposición constitucional, (véase el artículo 291,) ninguna de sus partes rige ni un día antes, ni un día después del año para el cual ha sido aprobado. Luego, no pueden com-

prenderse en él otros gastos que los que se prevé que han de necesitarse desde el primér día hasta el último de ese año. Aunque parece que esta noción debiera estar al alcance de todos los funcionarios de la administración, no lo está; pues en mas de una ocasión han pretendido algunos hacér en un año gastos autorizados por el presupuesto del año anterior, i no es raro que en un año se quiera gastar con sujeción o por cuenta del presupuesto venidero que aún está por aprobarse. Cuando tales ideas motivan actos o tentativas de los administradores, la ley debe expresar la verdadera noción i mandár que se proceda en conformidad con ella.

ART. 298.

Los gastos que se presupongan deberán ser suficientes para satisfacér todas las *necesidades* de la enseñanza.

Los gastos que no sean necesarios i sí solamente *útiles* se fijarán relacionando el grado de la utilidad con la cantidad de renta de que sea posible disponer después de cubierto el importe de los gastos necesarios.

NOTA—Los hacendistas discuten si deben ser las rentas proporcionadas a los gastos, o los gastos a las rentas. Camilo Dreyfus dice a este respecto: «En materia de hacienda pública los gastos preceden a los recursos. Es claro que no puede compararse al estado con un particular en la gestión de sus rentas personales. El particular regula sus gastos por el número de sus entradas; el estado, al contrario, tiene cargas a las cuales no puede sustraerse: los gastos de defensa nacional, de seguridad pública, de justicia, de viabilidad; tiene acreedores inevitables, como los portadores de la deuda pública, a quienes tiene que pagar en las buenas i en las malas situaciones. Debe, pues,