

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 disponér 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,

encarár ante todo i netamente sus cargas, sus deberes i sus responsabilidades, calcularlos, i, hecho el cálculo, buscár el medio para pagár.» Leroy-Beaulieu expresa el mismo concepto con estas palabras: «Otro punto en que se distinguen los particulares i el estado, bajo el respecto de la previsión de los gastos i de los recursos, es que en el presupuesto de los particulares, al menos de los que tienen fortuna, la parte mas fija, la menos bruscamente variable, es la renta, i en el estado, al contrario, la parte mas fija, la mas cierta, es el gasto. El estado, en efecto, no tiene patrimonio propio; saca sus recursos de los impuestos, cuyo rendimiento está sujeto a fluctuaciones. Resulta de esta diferencia que un particular regla en general sus gastos en vista de sus recursos, mientras que la mayoría de los estados regulan sus recursos en vista de sus gastos, aumentando o disminuyendo los impuestos, según crean conveniente dotár mas o menos ciertos servicios.»

2. Las ideas expuestas por los dos hacendistas son las corrientes. Con todo, si se observan atentamente los actos de los individuos i de las sociedades, se vendrá a conocer que no existe la oposición que se señala, ni se subordina uno de los términos al otro tan completamente como se asevera. El individuo i el estado están sometidos a ciertas condiciones inherentes a sus organismos respectivos, i de tan grande importancia, que, si se cumplen suficientemente, desempeñan aquellos de modo satisfactorio sus funciones respectivas; i, si se cumplen de modo insuficiente, el individuo i el estado desfallecen, se enferman, i puede su estado anormal conducirlos a la muerte. A tales condiciones se les llama *necesidades*, porque es necesario, absolutamente indispensable cumplirlas, satisfacerlas para asegurár la plenitud de la existencia, esto es, la continuación de las funciones en estado normal.

Obsérvese bien la naturaleza: ¿qué hacen los individuos con relación a sus necesidades? Si tienen fortuna, invierten la cantidad de renta que baste para satisfacerlas. Si no la tienen, trabajan para ganár lo que han menester; i si no hallan trabajo, hacen uso de su crédito; i si no tienen rentas, ni trabajo, ni crédito, recurren a la caridad

o a medios ilícitos para proporcionarse lo que necesitan. La necesidad impera de tal modo en los individuos, que ella es la que determina la calidad i la cantidad de los gastos forzosos; i el valor de estos gastos compele a usár los recursos que se tienen, o a proporcionarse los que faltan: por medios lícitos desde luego; i, si éstos no allegan la cantidad de recursos que los gastos requieren, a menudo por medios ilícitos cuya variedad es innumerable i cuya gravedad suele llegar a veces hasta el crimen.

¿Qué hacen por su parte los estados, relativamente a sus necesidades? Procuran satisfacerlas. Si tienen rentas acumuladas, las emplean. Si no las tienen, que es lo regular, imponen contribuciones al pueblo, proporcionadas a las necesidades que tienen que satisfacer, ó sea a los gastos que esas necesidades exigen. Si los recursos que hacen falta en un momento dado son tan cuantiosos que no basten las contribuciones para completarlos, recurren al crédito, ajustan empréstitos internos o externos. I, si el uso del crédito no es del todo eficaz, abusan de él, i el abuso engendra las deudas flotantes que no se pagan, i luego las deudas consolidadas que se pagan con gran lentitud..... cuando se pagan; es decir, que engendra el estado de insolvencia.

De lo expuesto se concluye: que individuos i estados tienen *necesidades* vitales; que estas necesidades obligan, tanto a los individuos como a los estados, a *gastár* tanto como es menester para que queden satisfechas; i que el valor de estos gastos forzosos determina la cantidad de recursos que es indispensable sacár de la caja si se tienen, o conseguir si faltan. Puede sucedér, i sucede a menudo, tanto al individuo como al estado, que ni los medios lícitos, ni los ilícitos posibles alcanzan para satisfacer la necesidad. En tales casos les sucede a ambos lo que a todo organismo que carece del alimento necesario: se debilitan i se enferman, cada cual a su manera, pero todos funcionando anormalmente.

3. Lo necesario es aquello de que no se puede prescindir sin que los individuos o los estados sufran perturbación o desfallecimiento en sus funciones respectivas, en

las funciones que tienen que desempeñar para realizar su fin. Satisfecha la necesidad, asegurada la plenitud normal de las funciones, los individuos i los estados pueden consagrarse a desenvolver su personalidad, a realizar sus fines con mas amplitud que la estrictamente necesaria. Viene, pues, en pos de la necesidad la *utilidad*, ocupando un lugar secundario, pero conveniente, porque es favorable a la realización del fin que los individuos i los estados persiguen. La utilidad no es siempre igualmente intensa. A veces es tanta, tanta, que puede confundirse con la necesidad. A este grado siguen otros inferiores, en número indefinible. Así como el extremo superior de esta serie graduál puede confundirse con la necesidad, el extremo inferior puede acercarse tanto, tanto, a la *superfluidad*, que se confunda con ella. Lo util favorece la realización del fin, mucho o poco, según sea el grado de la utilidad, i, por lo tanto, es moral, pero lo superfluo, como indica la etimología de la palabra, (*super-fluo*, líquido que rebosa, que excede de la capacidad del vaso,) es lo excesivo, lo inútil para la realización de un fin, i, por consecuencia, es inmoral. De ahí que lo superfluo no deba hacerse jamás, i que lo util deba hacerse siempre que se pueda, cuyo debér es tanto mas estrecho cuanto mas se acerque la utilidad a la necesidad.

Ahora bien: la observación de la naturaleza da a conocer que los individuos no atienden, generalmente, a lo util con tanta solicitud como a lo necesario. La necesidad se impone mas a su ánimo que la utilidad. Pero, como ésta puede tener grados muy diversos de intensidad, hay utilidades que, por aproximarse mucho a la necesidad, obligan casi tanto como ésta, mientras que otras, por estar cerca de lo superfluo, apenas mueven. La utilidad, sea cual fuere su grado, es la indicativa de la calidad i de la cantidad de los gastos, i el valor de éstos da la medida de los recursos que se requieren; pero los individuos no se sienten igualmente constreñidos a gastar i a proporcionarse recursos en todos los casos. En los más altos grados de la utilidad el impulso de gastar es poderoso i obliga a abrir la caja o a proporcionarse recursos, nó tanto como

la necesidad, pero sí lo bastante para que haya que subordinar la gestión de los recursos principalmente al imperio de lo util i muy secundariamente al estado de la hacienda. En los grados inferiores el aguijón se siente muy debilmente; tanto, que a nadie induce a aumentar sus recursos, ni a gastar más que lo permitido por las entradas ordinarias. La renta sirve aquí de límite al gasto, aunque se contrarían los estímulos de la utilidad. Entre los grados mas altos i los mas bajos hay gran número de intermedios, en los cuales los individuos procuran conciliar las exigencias de la utilidad con la dificultad de disponer de rentas suficientes, por manera que atienden a la utilidad, pero mas o menos, según sean su grado i la cantidad de renta disponible. Puede sentarse, pues, como conclusión de la ciencia, que, entre los individuos, el estado rentístico da la norma a los gastos útiles de escasa significación; i que, en todos los demás de esta clase, concurren a determinarse recíprocamente la utilidad del gasto i el estado de la hacienda, preponderando aquella o éste, según sean el grado de la utilidad i el de la abundancia de recursos o de la facilidad de tenerlos. Es de advertir que esta concurrencia no es determinada solamente por lo que podría llamarse *apetitos orgánicos*, sinó que influyen asimismo consideraciones de orden moral, pues, sucede a menudo, que utilidades que poco afectan el organismo son tomadas muy en cuenta por el valor moral que tienen, por el influjo que ejercen en la realización del fin supremo de las acciones humanas.

Diríjase ahora la observación a los estados. Tratándose de utilidades, nunca se contraen a consultarlas exclusivamente, ni a consultar exclusivamente los recursos. Califican ante todo la utilidad: si es de muy poca entidad, no se ocupan en aumentar los recursos, hacen el servicio, si éstos alcanzan, o no lo hacen en el caso contrario. Si la utilidad es de grado mayor, comparan su intensidad con la potencia económica de los contribuyentes i aumentan mas o menos los impuestos ya creados, o crean otros más o menos valiosos, según sean el poder estimulativo de la utilidad i el del estado económico del pueblo. Es

decir que estos dos términos se limitan recíprocamente, si bien preponderando uno en unos casos i el otro en otros casos, en conformidad con la relación en que están sus fuerzas determinantes. El imperio de la utilidad depende, en el estado, del grado en que afecte al organismo político, de la vivacidad de los apetitos orgánicos de la asociación; pero depende también del concepto moral que de ella tengan los poderes públicos i el pueblo, i del poder impulsivo de la conciencia. En los estados incultos, cuyo sentido moral es todavía rudimentario, i en los estados en decadencia, cuyo sentido moral está pervertido, poco valen las consideraciones de este orden; mas, en los estados que se distinguen por su elevada cultura moral, el concepto ético de la utilidad es un factor poderoso de las decisiones, pues aumenta o rebaja el incentivo del apetito orgánico i refluye así en las disposiciones de los gobiernos, como en la intensidad del esfuerzo contributivo de los pueblos.

Las ideas resumidas en este párrafo demuestran que la utilidad existe, para los individuos i para los estados; que para éstos i aquellos hay muchos grados de utilidad; que siempre individuos i estados miran al grado de utilidad i al estado de la hacienda, que, si bien el grado de lo útil no influye, cuando es ínfimo, en el estado rentístico, en todos los demás grados él i éste se limitan recíprocamente, preponderando ya el uno o ya el otro, tanto si son individuos como si son estados los sujetos; i que en la relación de tales influencias suele intervenir el sentido moral de los individuos, como puede intervenir el sentido moral de las sociedades políticas.

4. Luego, que se trate de necesidades, o que se trate de utilidades, individuos i estados están sujetos a las mismas leyes naturales en materia de hacienda. Todos ellos subordinan el cuanto de los recursos al valor de los «gastos necesarios»; todos ellos subordinan los «gastos útiles» de ínfima significación al estado de la hacienda, i todos concilian el estado de la hacienda con el poder determinante de los «gastos útiles» cuando éstos afectan en mas alto grado al organismo del sujeto o al orden moral.

Esta es la doctrina del artículo que se anota. Se corrigen en él las ideas inexactas que hasta ahora han predominado; se demuestra cuáles son los gastos que no se deben reducir en ningún caso i cuáles son los que pueden acomodarse a la utilidad que se tiene en vista i a la facultad económica de los contribuyentes, i se da, por tanto, una regla precisa mediante cuya aplicación podrá evitarse que se repita en lo futuro el hecho tan frecuente de reducir gastos necesarios o de máxima utilidad, mientras se han conservado o aumentado otros cuya utilidad ha sido discutible, cuando nó claramente supérfluos.

ART. 299.

Ningún fondo se hará figurar en las partidas de bienes destinados a pagar gastos. El cálculo versará solamente sobre rentas.

NOTA — Esta regla es consecuencia del artículo 260.

ART. 300.

Las rentas que se calculen serán las que efectivamente suelen percibirse, con excepción de las indicadas en el título cuarto que sigue al presente.

El cálculo se hará tomando por base los recursos recibidos en el año próximo anterior al en que se proyecta el presupuesto i apreciando las demás circunstancias que han de influir en el aumento o en la disminución de las rentas.

NOTA — 1. Hasta hace tres años se han incluido en el presupuesto de recursos rentas que, si bien legisladas, no se

solían cobrar. Una de ellas era la subvención con que las municipalidades debían contribuir a formár la renta escolar de los distritos en virtud del artículo 73 de la ley de educación de 1875. Salvo tres o cuatro municipalidades, ninguna subvenía a la enseñanza desde hacía muchos años. Sin embargo, figuraban en el cálculo de recursos cerca de cuatrocientos mil pesos. Como a la vez se autorizaban gastos equivalentes a esa cantidad i los gastos se hacían, resultaba un atraso considerable en los pagos y por fin un déficit. No basta que una ley cree una renta bajo el supuesto de que importará tanto o cuanto, para que esta cantidad figure en el activo como real. Es indispensable esperar a que se convierta en realidad i contár solamente con ella, puesto que las obligaciones no se pagan con meras suposiciones. El párrafo primero del artículo impide que en lo futuro se haga aparecer en la sección de los recursos partidas completamente imaginarias.

2. La ley de educación precitada dispone, en su artículo 49, inciso 17, que los consejos escolares calculen sus recursos «sobre la base de lo cobrado en el año precedente.» Esta regla, que en la ley se refiere sólo a la contribución directa, es aplicable al cálculo de recursos en general. Pero no se ha tenido presente, al menos cuanto hubiera convenido, tan discreta disposición. La renta debida por las municipalidades se ha determinado sobre el supuesto de las entradas que ellas han tenido en tiempo ya lejano. Si se hubiese tomado como antecedente lo recibido de ellas, se habrían reducido los cuatrocientos mil pesos a unos cuantos centenares i no se hubiera incurrido en el error de oponer columnas de recursos ficticios a columnas de gastos que habían de realizarse, ni se hubiera echado sobre la administración el descrédito que sigue a la insolvencia.

ART. 301.

No se asentará en el presupuesto la cantidad de renta máxima que se considere posible per-

cibir; se asentará sólo la cantidad mínima que sea muy probable.

NOTA — Cuando hay una necesidad de la enseñanza, deben autorizarse los gastos que sean indispensables para satisfacerla i asegurarse recursos suficientes. Cuando haya una utilidad más o menos considerable, debe comparársela con la cantidad de recursos que será razonablemente posible conseguir de los contribuyentes, i fijár, en vista de ambos datos, el tanto de los gastos i de los recursos de modo que se cancelen los primeros por los segundos. Pero en estos cálculos de los recursos, que hayan de destinarse a pagar gastos relacionados con la necesidad o con la utilidad, aparecen siempre tres cantidades: una *improbable*, que apenas tiene alguna posibilidad muy debil en su favor, que no es razonable esperar que suceda; otra *probable*, que es razonable esperar que se verificará, pero que puede no verificarse; i otra *muy probable*, que tendrá que realizarse sin duda alguna en las circunstancias ordinarias i en las extraordinarias previstas, a la cual le falta, para ser *segura*, solamente que no exista la posibilidad de sucesos extraordinarios que salen del alcance de toda previsión. Como no se conforma ni con la idea del derecho, ni con la del deber, la intención de gastar i no pagar, es de todo punto indispensable poner, al lado de todo gasto presupuesto, el presupuesto de una renta equivalente, por lo menos; de una renta con cuyo percibo se pueda contár sin duda alguna, a fin de que no resulte que, hecho un gasto, no haya con qué pagarlo. Por tanto, no deben tener cabida en el presupuesto las cantidades improbables, puesto que, si bien no son imposibles, tienen en su contra casi todas las previsiones. No deben tenerla tampoco las cantidades probables, por lo mismo que se prevé la posibilidad de que en circunstancias ordinarias, i aún en las extraordinarias previstas, no se realicen. Sólo es lícito presuponer las cantidades muy probables, las que seguramente se realizarán en las circunstancias ordinarias i en las extraordinarias que se pueden prevér.

No es, sin embargo, lo mas general entre nosotros que así se proceda. Las necesidades de la enseñanza han obligado a gastár. La utilidad de la enseñanza ha inducido fuertemente a gastár. I mil intereses extraños a esos dos conceptos, pero nó menos poderosos que ellos, han movido también a gastár. Otro tanto puede decirse de las otras ramas de la administración. Hay, generalmente, una inclinación a gastár, algo así como el vicio de la prodigalidad. Si de la sola voluntad de las autoridades dependiera la creación de las rentas, las crearían tan cuantiosas como tuvieran que ser para hacér frente a aquellos gastos; pero hay que contar también con la voluntad de los contribuyentes, i no se cuenta, ni se la quiere violentár. Lo razonable sería calculár en lo justo las rentas muy probables, suprimír los gastos supérfluos i reducir los útiles hasta igualár los presupuestos de entradas i salidas, i hay, seguramente, quienes se esfuerzan porque así se proceda. Mas, los intereses en juego ejercen tanta presión, que a menudo se concluye con presuponer gastos mas importantes que los que se podrán pagár, i por igualár el número de los recursos computando cantidades meramente probables i cantidades improbables.

El artículo procura evitar que tales prácticas se continúen en lo futuro. Podrá pensarse que, por ser materia de juicio la probabilidad o improbabilidad de las cantidades de recursos, será facil burlár el precepto del código. Ciertamente se podrá, si se quiere, burlarlo, como se burlan otros muchos preceptos legales. Pero una cosa es obrár mal cuando no hay ley que lo prohíba, i otra cosa es obrár mal contra la prohibición de la ley. En el primer caso se va contra una obligación natural, que muchos ignoran i que muchos más desdeñan; en el segundo caso se va contra una obligación positiva cuya ignorancia a ningún funcionario es permitida i que no se puede infringir sin incurrir en una responsabilidad mucho mas efectiva que la que sigue a la infracción de la obligación natural, cualquiera que sea su forma. El precepto escrito obliga más que el concepto puramente ideal, aún a los licenciosos, i da mayor fuerza a los que se opongan a que triunfe la inmoralidad.

ART. 302.

El cálculo debe recaer en las rentas que se hayan de cobrar por cuenta del año en que ha de regír el presupuesto.

No recaerá en las que existan cobradas, ni en las que se cobren por cuenta de años anteriores, a no ser que en virtud de la ley pasen a ser renta del año a que se refiere el párrafo primero de este artículo.

NOTA — La constitución ha dispuesto que al Podér ejecutivo corresponde «establecér los impuestos i contribuciones necesarias para gastos de servicio público, debiendo estas cargas ser uniformes en toda la Provincia.» (Artículo 99, inciso 1.º.) No dice que las leyes de impuestos se han de dar anualmente. Legítima es, por tanto, la inferencia de que, aún cuando se acostumbra dictarlas todos los años, para que valgan en un solo año, bien se podría tratarlas como se tratan la generalidad de las leyes: dándoles fuerza permanente i alternándolas sólo cuando se juzgue que sus disposiciones, todas o algunas, pueden ser mejoradas. Parece que en la mente de la constitución está el pensamiento de que las leyes de impuestos sean permanentes, pues cuando, en el artículo 213, regla 6ª, trata de los recursos de la enseñanza, dice que «se establecerán contribuciones i rentas propias de la educación común que le aseguren en todo tiempo recursos suficientes para su sosten, difusión i mejoramiento, que regirán mientras la Legislatura no las modifique.»

Por otra parte manda la constitución que se «fije anualmente el presupuesto de gastos i el cálculo de recursos.» (Artículo 99, inciso 2.º.) Luego, que las leyes de impuestos se promulguen para que valgan un solo año, o que sean permanentes, deben disponer que la obligación de contribuir sea anual, a fin de que las contribuciones

de cada año sirvan para pagar los gastos de cada año. Por consecuencia, al presuponerse los recursos con que se podrá contar en un año dado, se deberán calcular solamente los que las leyes prescriben para ese año, i nó, en todo ni en parte, las que se hayan recaudado o se recauden por cuenta de otro año, pues que éstas están destinadas a cancelar deudas contraídas en los años para las cuales fueran creadas.

ART. 303.

Al hacerse el cálculo de recursos se estimarán, en primér término, las rentas propias de la Provincia escolár o de cada distrito, según sea el caso, i en segúndo término las que la ley destine a cubrir los déficit.

NOTA—Se funda este artículo en el 213, regla 8ª, de la constitución. Las disposiciones constitucionales no se han particularizado con el régimen rentístico de la Provincia escolár como con el de los distritos. A ésto se debe atribuir que la regla citada prevea los déficit de las administraciones locales, nó los de la administración general, i que disponga solamente respecto del modo de salvar los primeros. Mas, a poco que se piense, se advertirá que tan pronto como la constitución se cumpla dotando de rentas propias a la Provincia escolár como se ha dotado a los distritos, al mismo riesgo que éstos estará sujeto aquél, de que las rentas efectivamente recaudadas sumen menos que las calculadas i no alcancen para pagar los gastos que se hayan hecho confiando en la exactitud de las previsiones.

Si la administración general i las administraciones locales de las escuelas fuesen enteramente autónomas, tendrían la facultad de imponer contribuciones i usarían de ella con el propósito de cancelar los déficit. Mas, como no hay tal facultad, ni autonomía tan completa, les es impo-

sible proveer por sí a la necesidad de extinguir los déficit; i, teniendo presente esta imposibilidad, ha mandado la constitución que los déficit de los distritos se cubran con rentas del «Tesoro público.» Pero la imposibilidad es de la Provincia escolár tanto como de los distritos; luego, sus déficit deben llenarse del mismo modo que se llenan los de las administraciones locales.

Esto establecido, resulta que los recursos destinados a hacer desaparecer déficit son supletorios. Deben, pues, figurar en segúndo término en la sección de los recursos calculados.

CAPÍTULO II

DEL MODO DE APLICAR EL PRESUPUESTO

SECCIÓN I

APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

ART. 304.

No podrá hacerse gasto de ninguna clase, sea cual fuere su importancia, en tiempo para el cual no se haya promulgado ley de presupuesto.

Los servicios personales o impersonales que en ese tiempo se presten a la enseñanza no dan origen a derecho alguno mientras no los legitime el presupuesto superveniente del mismo año o una ley especial.

Se entenderán legitimados los servicios que legalmente se hayan prestado en el año anterior i que de hecho hayan continuado en el actual,