

das, transpórtelas cuando lo juzgue conveniente, enhorabuena. Mas, ¿en dónde está ese precepto facultativo? ¿Cuál es? No existe. Luego, no puede justificarse. I véase la consecuencia: si el autor de los transportes es conducido ante la justicia como violador de la ley de presupuesto, el juez obrará como juez; empleará su criterio i aplicará la ley como se reconoce que deben aplicarla los jueces: estrictamente, i condenará al administrador que no haya entendido la ley con la misma probidad i estrictéz con que los jueces la entienden. Luego, un administrador de hacienda no es un juez; pero la ley le obliga, sin la menor diferencia, como obliga al juez.»

Esta doctrina es irrefutable. En los países en que la constitución no ha dado normas para el presupuesto, los administradores se han esforzado porque el cuadro de gastos tenga las menos divisiones posibles i por mantener la libertad de hacer en ellas los transportes que quisieran. Los parlamentos han mostrado la tendencia contraria i han concluido por dividir i subdividir los presupuestos i por prohibir la menor alteración de esas divisiones i subdivisiones. Por manera que no las establecen con un pensamiento meramente literario, sino con la voluntad de que la administración se ajuste a ellas. Precisamente porque esa es también la voluntad de la Legislatura de la Provincia, se examinan en su seno prolijamente las partidas i se aumentan o se disminuyen las asignaciones del proyecto primitivo cuando no se las encuentra bien determinadas. La Legislatura no establece subdivisiones sin la intención de que produzcan su efecto; no dispone sino para que su disposición sea cumplida. Votado un presupuesto, obligan todas sus partes como obligan todas las partes de todas las leyes. I obliga tal cual es, porque la constitución ha mandado que «la ley de presupuesto será la base a que debe sujetarse todo gasto de la administración.» La ley de contabilidad a que está sometido el Poder ejecutivo de la Provincia se ajusta a esa prescripción constitucional i concuerda con la ley nacional cuando prohíbe que «las cantidades asignadas a los capítulos, artículos e incisos del presupuesto sean excedidas, que se gire sobre la parte no invertida de cualquiera de ellas para

cubrir deficiencias que resulten en otras, i que se inviertan cantidades votadas para objetos determinados en otros objetos distintos.» Esto mismo es lo que el artículo del código dispone, aunque empleando otras palabras.

ART. 314.

Cuando en una partida se indican varias clases de cosas, puede repartirse el importe, como mas convenga, entre todas las clases de objetos o solamente en algunas, o gastarse en una sola clase el importe total.

NOTA — Las partidas a que el artículo se refiere son las semejantes a ésta: «Alumbrado, gastos de oficina e imprentas, 4000 pesos.» El Poder legislativo no fija cuánto se ha de gastar en alumbrado, cuánto en objetos de oficina, ni cuánto en satisfacer necesidades imprevistas; señala una cantidad única para todo. Debe entenderse que la autoridad administrativa podrá gastar en cada una de las tres clases de objetos lo que juzgue conveniente, con tal de que lo gastado en las tres no sume mas de 4000 pesos.

ART. 315.

Cuando un presupuesto suprima funciones o empleos, comprendidos en el anterior, quedarán separadas de ellos las personas que los desempeñaran, desde el día en que rija el presupuesto.

NOTA — A menudo ha sucedido en los distritos escolares que personas que han venido desempeñando empleos desde el año anterior, han continuado desempeñándolos de hecho mientras no se ha votado el presupuesto retardado del año corriente que ha suprimido tales empleos, i luego han pretendido que han continuado desempeñándolos de derecho. El artículo resuelve la cuestión constitucionalmente.

ART. 316.

No podrá reemplazarse un funcionario o empleado comprendido en el presupuesto por dos o mas, aunque sean de inferior categoría.

NOTA — Este artículo obsta a que continúe el abuso que suele cometerse de cambiár un empleado por varios que entre todos ganen lo mismo que aquél solo. Si este cambio fuese requerido por el servicio, facil habría sido hacerlo figurár en el presupuesto. Generalmente todos los substitutos prestan el mismo servicio que habría prestado el substituído. No hacen más que repartirse el trabajo de una persona, por repartirse también el sueldo. Ya puede imaginarse que el favoritismo es la única razón de ser de tales prácticas, las cuales redundan en mal de la enseñanza, pues, no estando ninguno satisfecho con gozár solamente una parte de la ventaja a que aspira, sirven todos con poca voluntád.

ART. 317.

Ningún empleo de reciente creación se entenderá provisto con anterioridad al día en que se haya publicado i puesto en vigencia el presupuesto respectivo.

NOTA — Han solido verificarse hechos como este: En un año se ha presupuesto, v. gr., un portero, nó un ordenanza; i en el siguiente un ordenanza, nó un portero; el último presupuesto se ha publicado dos o tres meses después del día en que hubiera debido estár ya en vigencia; al que antes ha sido portero se le nombra ordenanza en Marzo o en Abril, i se pretende que se le considere como si el nombramiento se le hubiese otorgado el primér día de Enero. Ya se supondrá que es para los efectos del sueldo. Igual pretensión se ha sostenido respecto de empleados de cate-

goría muy superior que hasta el día del nombramiento han servido empleos de menor importancia. También se ha pretendido nombrár, al aparecér un presupuesto retardado en dos o tres meses, a empleados sostenidos ilegalmente desde años anteriores en empleos no presupuestos, para ocupár esos mismos empleos incluídos ya en el presupuesto reciente, dando al nombramiento efecto retroactivo; esto es, haciéndole valér desde el primér día del año. La pretensión es completamente injusta e irracional. Si un presupuesto se vota el 1º de Marzo, los empleos que ha creado no han existido antes del día de su promulgación, no han existido en Enero, ni en Febrero. Querér retrotraér los efectos de un nombramiento a meses en que el empleo no ha tenido existencia, no es ya ilegal; es absurdo. Se arguye que el presupuesto comprende expresamente los doce meses del año. Sí, porque ha sido proyectado con el pensamiento de votarlo antes del primér día de Enero. Esa circunstancia favorece a las personas que vienen desempeñando desde años anteriores empleos creados en años anteriores; pero no puede favorecer a personas que no han desempeñado, ni ha sido posible que desempeñaran el empleo de reciente creación, porque ni ellos han sido nombrados antes de Marzo, ni el empleo ha existido. No es posible ocupár en Enero ni en Febrero un puesto que no existe, i menos por un empleado que tampoco existe. El artículo del código declara la ilegitimidad de tales pretensiones e impide que se tomen en cuenta precedentes contrarios a su doctrina, que es doctrina de buen sentido.

ART. 318.

No se podrá asignár sueldo a funciones o empleos a que el presupuesto no se lo asigna, a no ser en virtud del mismo presupuesto.

NOTA — El principio justo es que todo servicio sea remunerado. Sin embargo, la ley ha creado algunas funciones

gratuitas i ha establecido la gratuidad de funciones creadas por la constitución. Como el presupuesto no trata sinó de servicios remunerados, i comprende todos los que han de retribuirse, se sigue que, cuando no fija sueldo a una función o empleo, se debe a que el legislador tiene la voluntad de que no sea retribuido. Lo general es que los empleos i los sueldos se declaren expresamente; mas hay casos en que el presupuesto faculta expresa o implícitamente a las autoridades administrativas para crear empleos i asignarles sueldos dentro de un total determinado, como son los comprendidos en los artículos 305 i 308, según se explica en sus notas respectivas. A estos casos alude la proposición final del artículo 318.

ART. 319.

No podrá aumentarse ni disminuirse el sueldo que el presupuesto señala a cada funcionario o empleado, ni aún con el consentimiento de éste.

NOTA— Ha sucedido a veces que las autoridades de la Provincia escolar han resuelto establecer en instituciones de su dependencia la enseñanza de alguna materia no presupuesta, o que una misma materia sea enseñada por dos profesores, siendo uno solo el presupuesto. Careciendo de recursos para pagar el sueldo de los maestros supernumerarios, han recurrido al medio de dividir el sueldo del maestro propuesto entre él i el ilegalmente nombrado. También algunos consejos escolares han solido emplear dos maestros especiales cuando el presupuesto ha autorizado uno solo, dividiendo entre ellos el sueldo de éste. A veces esta práctica ha sido sugerida por el deseo de extender la enseñanza especial a mas escuelas; pero, generalmente, no ha tenido otro móvil que el de favorecer a pretendientes del empleo ya ocupado. Cuando se han objetado estos actos por lo ilegales e inconvenientes, las autoridades han aducido en su defensa que habían procedido con el consentimiento expreso de los perjudicados.

Otras veces, en vez de disminuir los sueldos los han aumentado, so pretexto de que eran exiguos los señalados por el presupuesto. Estos aumentos se han acordado principalmente por las autoridades de la Provincia escolar, en favor de empleados de las oficinas más que de los maestros, por juzgár que sus sueldos no eran proporcionados a sus tareas.

No pueden aumentarse los sueldos, porque todo aumento de gastos conspira contra el fin o razón de ser de los presupuestos, que es poner un límite a la facultad de gastar que tienen los administradores, para que no abusen.

Tampoco pueden disminuirse. La naturaleza humana es tal, que despliega el individuo tanta mayor actividad cuanto más poderoso es el estímulo a que obedece. Si las personas trabajan, es porque necesitan el precio de su trabajo para satisfacer exigencias de su organismo. El precio las estimula; la cantidad i la calidad del trabajo están en relación directa con la cantidad del precio; el trabajo bien remunerado es siempre mas satisfactorio que el que recibe escasa remuneración. Esto es lo general. Ahora bien: grande es el interés de que la enseñanza sea buena, de que los maestros se afanen por aumentar su idoneidad i por desarrollár en las escuelas la mayor cantidad de sus fuerzas mentales de todo género. No puede alcanzarse tal resultado si no se pagan sus servicios tanto como es menester para que ellos atiendan satisfactoriamente a sus propias necesidades, a las necesidades de su existencia, de su sociabilidad i de su preparación profesional. Notorio es que en ningún estado se paga a los docentes lo que sus servicios merecen; no se les paga, porque las rentas no alcanzan. La retribución es verdaderamente exigua. Si, pues, grande es el interés público de que se retribuyan equitativamente los servicios prestados a la enseñanza, mayor es el de que no se cercene por causa alguna la retribución mezquina que la ley les señala.

Esto sentado, si se preguntase si los empleados de la enseñanza, a pesar de lo mal remunerados que están, no tienen el derecho de renunciár a una parte de sus sueldos, habría que responder afirmativamente: ese derecho es in-

contestable. Pero es incontestable el derecho de renunciár libremente, nó el de renunciár por la violencia. Si no hubiera motivos para temér que el consentimiento prestado a una rebaja sea mas o menos forzado, nada habría que objetarle. Mas, ¿cómo desechár ese temór? Ciertamente hay autoridades escolares tan respetuosas del derecho de sus subordinados i tan delicadas, que se guardarán mucho, no ya de exigir un descuento, de hacér la mas leve indicación tendente a conseguirlo. En cambio hay otras que no vacilarán para proponerlo. Demasiado generál i demasiado frecuente es que los maestros pierdan su empleo o sufran otros vejámenes por habér causado un desagrado cualquiera a uno de sus superiores. A menudo se ven precisados a optár entre cedér a una exigencia innoble o sufrír una venganza. Siendo este, por desgracia, el estado generál de las relaciones entre empleados i superiores, ¿quien se ha de atrevér a responder con una negativa, por mucha que sea su pobreza, a una proposición de rebaja del sueldo?

No será menestér que se le haga en forma imperativa para que sea irresistible. Bien, pues: la ley debe protegér al magisterio contestando por él anticipadamente a tales imposiciones con una negación que los empleados no pueden generalmente hacér oír por falta de libertád. Esa negación debe ser absoluta, tan absoluta, que no pueda invocarse contra ella un consentimiento que sería, las más de las veces, sugerido por el temór.

ART. 320.

No se aumentará el sueldo presupuesto ni se dará remuneración extraordinaria por el trabajo, *propio de su cargo*, que los funcionarios i los empleados hagan eventualmente fuera de los días o de las horas fijados por los reglamentos o por el uso.

NOTA— El presupuesto no dice, ni otra ley, que a los funcionarios i empleados se les da tal sueldo por trabajár en tales días tantas horas diarias. Se les da el sueldo para que trabajen cuanto sea menestér para que queden satisfechas las necesidades del servicio, con la natural limitación de que no se exija mayór contracción que la compatible con las fuerzas del organismo.

Los reglamentos determinan las horas de trabajo correlacionando esos dos términos: las fuerzas del individuo i las exigencias ordinarias de un buen servicio, de modo favorable a la comodidad de los empleados. Mas, si accidentalmente, o en épocas fijas del año, el buen servicio requiere una contracción excepcional, forzoso es acordársela, porque la obligación de todos es hacér cuanto sea necesario sin menoscabo de la salud. Puede i debe pensarse en cuánto tiempo habrá que aumentár las horas diarias de trabajo para que ni las personas, ni el servicio sufran demasiado; mas, resuelto este punto, no hay motivo lícito que mueva a aumentár la remuneración legál, puesto que nadie hace otra cosa que cumplir el debér de su empleo, i que el presupuesto debe cumplirse tal como es.

Esto es así, tratándose de trabajos para los cuales ha sido empleada cada persona. Pero, si por tener ésta otras clases de habilidad, se le encomiendan tareas extrañas al empleo, en tal caso se le pide un servicio para el cual no ha sido contratado, por el cual no se le paga el sueldo, i el solicitado puede optár libremente entre no prestarlo o cobrar un precio. Si Juan ha sido empleado para que escriba en la secretaría, i porque además de escribir sabe pintár se desea encargarle un paisaje, claro está que, como este trabajo no es propio de la secretaría, o se le debe remunerár por separado, si el presupuesto permite hacér el encargo, o no se le debe encargár.

ART. 321.

No se cargará a la partida de *imprevistos o eventuales* ningún gasto que esté especificado en

otra partida del presupuesto, explícita o implícitamente.

NOTA — Como la partida de imprevistos o eventuales se pone en el presupuesto por reparar imprevisiones i olvidos, (artículo 296,) se deduce que no entra en ella nada de lo que el presupuesto haya previsto o recordado, esto es, nada de lo que se haya incluido en las otras partidas. Si hay una de dos mil pesos para libros, no se podrá cargár a imprevistos ningún gasto que se haga en libros, porque está explícitamente consignado en aquella partida. Si hay otra de quinientos pesos para exámenes, no se podrá tampoco cargár a imprevistos el costo de un refresco servido a los examinadores, porque este gasto está implícitamente comprendido en la partida de exámenes. Procedér de otra manera sería infringir dos veces el presupuesto: una, porque se gastaría en objetos extraños a la partida de imprevistos o eventuales; i otra, porque se excedería la partida en que esté especificado el gasto, en tanto cuanto importase el que se quisiera hacér por cuenta de la partida de imprevistos. El artículo previene abusos que muy comunemente se cometen, debido a que se ha generalizado la idea errónea de que la partida de eventuales se ha creado para que se le carguen todos los gastos que no quepan en las otras partidas, aunque no sean eventuales. Es este un ejemplo de cómo las incorrecciones condenadas por la moral i por las leyes, como lo es la malversación, pueden, a fuerza de repetirse, constituír hábito, borrar la noción de su ilegitimidad i verificarse sin repugnancia.

ART. 322.

No se reputará imprevisto o eventual ningún gasto que no tenga por fin satisfacér directamente necesidades de la enseñanza pública regida por este código, o de su gobierno técnico o económico.

NOTA — Numerosos casos se conocen en que se han hecho gastos no presupuestos por satisfacér necesidades privadas de personas no empleadas en las escuelas públicas, ni en las oficinas de las autoridades escolares. Ha solido gastarse en provisión de establecimientos privados de enseñanza, i aún de establecimientos públicos sostenidos por el Podér ejecutivo. Se han hecho gastos, de importancia relativamente considerable, en subscripción de revistas de propiedad privada. I otras clases de gastos se han hecho, que no han servido para satisfacér necesidades propias del servicio público encomendado a la Dirección general, al Consejo general i a los consejos de distrito. Cuando se ha objetado que estos gastos no han tenido por fin servir a las escuelas, ni a las oficinas de aquellas autoridades, se ha respondido que, si bien es verdad que no se han hecho en beneficio directo de la enseñanza pública, le favorecieron indirectamente, porque el costear el entierro del cadáver de un maestro o el luto de la viuda de un maestro, por ejemplo, es estimular a los maestros sobrevivientes i todo estímulo de esta clase influye en el modo de ser de las escuelas; el proveér de muebles i material de enseñanza a las escuelas privadas es facilitar su existencia i, por lo mismo, tender a que difundan la enseñanza, auxiliando la acción de las escuelas públicas; i que, si bien ni el Consejo general, ni la Dirección general necesitan, ni tienen cómo empleár legalmente centenares de ejemplares de una o mas revistas, el abonarse a ellas es darles medios de vida i, por tanto, favorecer la propagación de las ideas. No puede negarse que tales gastos produzcan, en general, tales efectos; pero si la relación remota de estos efectos con el sostenimiento de la enseñanza pública legitimaran aquellos gastos, apenas habría interés privado que no pudiera ser igualmente favorecido por las autoridades escolares i este servicio sería tan considerable i permanente, que no podría ser olvidado ni reputársele eventual, tendría en el presupuesto su partida específica, i no podría, en ningún caso, gravár la partida de gastos imprevistos.

La Provincia ha resuelto enseñar en competencia con las empresas privadas i ha confiado esta función pública a autoridades generales cuya jurisdicción abarca todo el territorio provincial i a autoridades locales cuya jurisdicción no comprende más que un distrito. La Provincia no confunde la enseñanza privada con la pública: ampara el derecho que tiene la primera de existir i desarrollarse por sus propios medios i bajo una dirección también propia, sin influir de otra manera en su suerte; i frente a ella levanta la segunda, dándole dirección, administración i rentas públicas para que sea fecunda i próspera. La enseñanza privada está en un campo; la pública está en otro. Ambas actúan con independencia, sin prestarse sus medios de acción i sin oponerse trabas. De ahí que las autoridades encargadas de dirigir i administrar la enseñanza pública deban contraerse a ella, i a ella sola deban aplicar las rentas que para ella sola han sido creadas i se recaudan. Cierto es que el adelanto de la enseñanza privada conviene al pueblo; pero ese adelanto debe ser obra del esfuerzo privado, debe realizarse sin que en él influya la cooperación de las autoridades escolares públicas, porque estas autoridades han sido instituidas solamente para que hagan el servicio de la enseñanza pública. Dar a las rentas otro destino es ser infiel al propósito con que han sido creadas, es hacerlas servir para un fin distinto del que les es propio. De ahí que no deba hacerse gasto alguno, como dice el artículo del código, que no sea para servir precisamente a la enseñanza pública; i, puesto que no se le debe hacer, ningún gasto de esa clase habrá que cargar a la partida de imprevistos o eventuales.

ART. 323.

El importe señalado a cada partida no obliga a gastar su total.

Si la necesidad puede quedar razonablemente satisfecha con menor cantidad, debe gastarse menos.

NOTA — Lo regular es que el importe de las partidas sea insuficiente; pero, a veces, circunstancias excepcionales motivan la inutilidad de agotarlo. Lo natural, lo que sugiere el sentido económico es que no se gaste superfluamente lo que quede disponible. Sin embargo, está generalizada la tendencia de gastar todo cuanto se pueda, sea o no sea utilmente, aumentando excesivamente la cantidad de empleados o de cosas, o mejorando excesivamente la calidad de las últimas. No se aplica a los gastos públicos el criterio que en las familias bien ordenadas preside los gastos privados; se piensa que es lícito malgastar en la administración. Empero, aún cuando lo propio i lo ajeno debe manejarse con parsimonia, porque la moral así lo exige, el sentimiento de la responsabilidad, cuando se tiene, mueve a gastar mas cuidadosamente por cuenta ajena que por la propia, porque se tiene el derecho de disponer como se quiera de lo suyo, pero no de lo que es de terceros. Las partidas del presupuesto fijan el máximo de cada especie de gasto; al administrador de las escuelas corresponde hacer todo lo necesario i todo lo util, gastando lo menos que le sea posible. Su inclinación constante debe ser a ahorrar sin perjuicio de la enseñanza, no a dilapidar. Sólo así es fiel al mandato que desempeña; sólo así es digno de la confianza que la Provincia le dispensa.

Conviene advertir que esta prohibición administrativa no es impuesta solamente por el mandato, lo es también, o debiera serlo, por el interés propio del mandatario, por su egoísmo. Verdád es que la renta, una vez recaudada, no pertenece a los contribuyentes, pertenece a la Provincia o al distrito. El administrador de esa renta maneja lo que no es suyo. Pero no por esto le es indiferente proceder o no con probidad en los gastos. Los gastos se han de pagar con la renta; según gaste poco o mucho, tendrá que invertir poca o mucha renta; i según sea la cantidad de renta que consuma, así será la cantidad de impuesto con que cada individuo del pueblo tendrá que contribuir. Es decir, que el pueblo es quien paga el derroche de los administradores; i como éstos, a la vez que tales, son individuos del pueblo, contribuyentes, se saca en conclu-

sión que si administran con economía tendrán que desembolsar en forma de contribución mucho menos que si administran con prodigalidad; por manera que los malos administradores vienen a ser víctimas de sus propios desórdenes.

## SECCIÓN II

### DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE RECURSOS

#### ART. 324.

Ningún gasto presupuesto se pagará con bienes que no se hayan incluido en el presupuesto de recursos, excepto los indicados en el título cuarto que sigue al presente.

NOTA—El presupuesto, por serlo de gastos i de recursos, dice a los administradores: «Con estos bienes pagaréis estos gastos;» i, por ser ley, debe obedecersele lealmente. Por consecuencia, es obligatorio pagar los gastos presupuestos precisamente con los mismos bienes presupuestos. Prohibido el empleo de otros bienes, no habrá motivo para no hacer figurar todos los recursos en el cálculo, i podrá evitarse una de las irregularidades que suelen cometerse.

#### ART. 325.

De las rentas incluidas en el presupuesto se invertirán primeramente las de la Provincia o las de cada distrito, según proceda; i luego las destinadas a cubrir déficit.

La suficiencia o insuficiencia de las rentas de la enseñanza se calculará el último día de cada mes; i, si resulta que son insuficientes, se soli-

citarán sin pérdida de tiempo las rentas con que se han de suplir las diferencias.

Vencido el año económico, se restituirán las cantidades que se hayan empleado en saldár déficit mensuales, en cuanto lo permita la suma de rentas propias que hayan recibido la Provincia o los distritos, según corresponda.

NOTA—Los presupuestos escolares han traído, hasta hace poco tiempo, una partida indicativa de los déficit calculados, para que el Poder ejecutivo diera, de las rentas de la Provincia, lo bastante para cancelarlos, en conformidad con la constitución i con la ley de educación común; mas, como ninguna de las dos da reglas acerca del tiempo en que se han de hacer las entregas, la contaduría general sostuvo, a fines de 1894, que la oportunidad es después de terminado el ejercicio i de hecho el balance del año, i que la entrega debería hacerse en el solo caso de que hubieran sobrado rentas después de pagados los gastos de los poderes legislativo, judicial i ejecutivo. La Dirección general de escuelas confutó esta doctrina i alegó, a su vez, que, como los gastos de la enseñanza se pagan mensualmente, era necesario que la insuficiencia de rentas de distritos fuese remediada también mensualmente; porque, si así no se procediera, resultaría que mientras todos los gastos públicos se pagaran al fin de cada mes, los escolares estarían impagos, en los más de los distritos, durante siete meses; i en algunos, durante ocho o nueve, cuya desigualdad no se fundaba en ninguna causa legítima, pues tan propios de la Provincia i tan interesantes son los gastos de la enseñanza como los de cualquiera otra repartición. Alegó también que si el Poder ejecutivo se hallaba escaso de recursos en el primér semestre de cada año, por ser tardía la percepción de los impuestos, lo justo era que se prorrateasen los recursos que hubiera al fin de cada mes entre la enseñanza i los demás servicios, de modo que se igualara la suerte de todos los acreedores.