

## VOCES QUE INTERROGAN

## PRE - SUPUESTO

Por Javier Zeballos

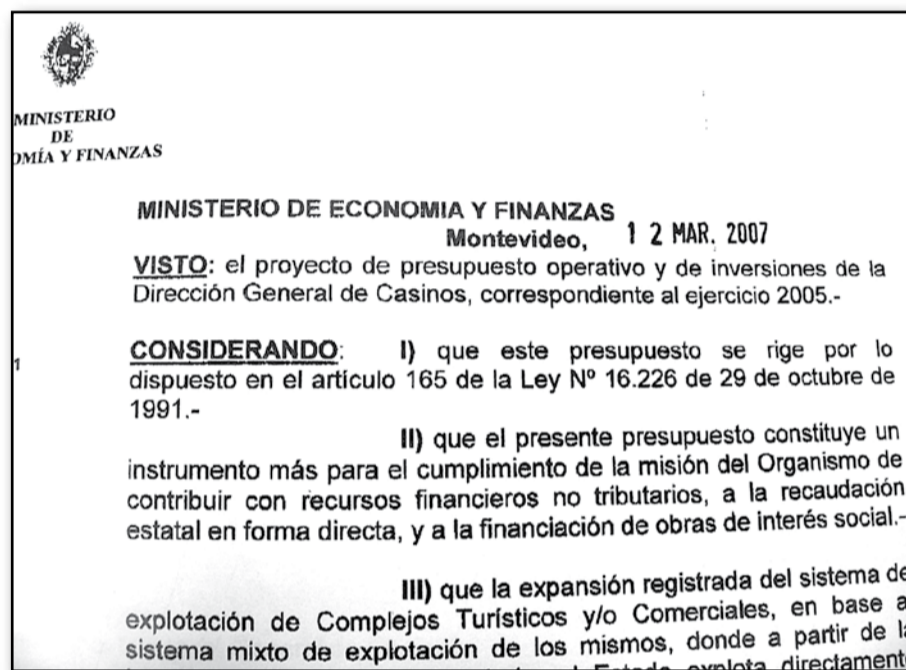
La transparencia de una gestión estatal tiene mucho que ver con los presupuestos y su cumplimiento. O debería. En la DGCE son tan transparentes que no se ven nunca en tiempo y forma. A mediados de marzo de 2007 se acaba de aprobar el presupuesto a ejecutar en el... 2005. Para colmo, uno de sus artículos, el cuarto, afirma que es casi una copia del de 2004. Como el contexto es el mismo, afirma, "corresponde mantener sustancialmente para el ejercicio 2005, similar estructura y condiciones de funcionamiento dispuestas para la DGCE por el decreto 468/004 del 31 de diciembre de 2004". Es decir, se autovalida la herencia maldita del gobierno del Dr. Jorge Bartlle. Si se agrega que lo dice la nueva administración frenteamplista encabezada por el Cr. Juan Carlos Bengoa, al menos en Casinos, da para preguntarse por el cambio.

El marco jurídico que soporta a los presupuestos de casinos, aunque violado, también es violatorio. Nada menos que de la propia Constitución de la República. Trataré de transmitir una idea cercana a lo que sucede, basándome en los aportes del Dr. Daniel Parrilla que sigue los principios presupuestales desarrollados por los autores Isaac Margulies y Martha Vidal en "La Administración Financiera y la Contabilidad en el Sector Público del Uruguay".

La Ley 13.921 establecía en su artículo 3ro. que "la explotación de los referidos Casinos se regirá por Presupuestos anuales", disponiendo el procedimiento para su aprobación. Se estipulaban plazos de presentación, los organismos de contralor y las autoridades responsables de su aprobación. Si bien se había normativizado un sistema de control, había construido un proceso excluido del sistema general de control y aprobación a nivel de todo el Estado, violando el "Principio de integralidad" de la Constitución vigente.

La Ley 13.921 vino a consagrar una excepción: el presupuesto de los Casinos del Estado. Con el agravante de que la DGCE no es más que una de las Direcciones dependientes del Ministerio de Economía y Finanzas. Es decir, que indefectiblemente integra la Administración Central. Por lo que la Ley 13.921 estaría violentando las normas contenidas en los arts. 214 y siguientes de la Constitución. A su vez, la Ley 16.226 mediante su artículo 165, derogó el artículo 3ro. de la Ley 13.921. No fue

En la Dirección General de Casinos del Estado, el estado de los presupuestos es más bien supuesto y nunca pre. Veamos cómo los supuestos presupuestos pospuestos, no solo violan la semántica sino también la Constitución.



ni para mejorar el sistema de control ni para enmendar la inconstitucionalidad que afectaba la norma mencionada. Insólitamente suprimió todo el proceso de elaboración del presupuesto de Casinos así como las disposiciones que establecían etapas de estudio, control y aprobación del mismo. Dicha norma establece en su acápite, únicamente, que los Casinos se regirán por presupuestos anuales, cuyo Ejercicio vencerá el 31 de diciembre de cada año, pasando luego a regular el procedimiento para la presentación de los estados contables y Rendición de Cuentas. Además de la violación del principio de unidad recogido por la Constitución, se desmantelan los demás principios sustanciales en materia presupuestaria también recogidos a nivel constitucional.

**Principio de Periodicidad:**

El referido principio establece que el presupuesto debe estar acotado a un período determinado para el cual se planifican los objetivos a lograr a través de la concreción de acciones tendientes al logro de consecuencias económico-financieras. La efectividad del mismo requiere el establecimiento claro de plazos en el que deben actuar los organismos. Al no existir los mismos, puede ocurrir que la elaboración y presentación de un presupuesto adolezca de extemporaneidad, lo cual desmantela por su base el objetivo de

todo presupuesto, es decir, en tanto plan o proyección para el futuro de la acción de un gobierno o una autoridad específica.

**Principio de Precedencia:**

Al ser el presupuesto un plan, se debe formular con la antelación necesaria al comienzo del período para el cual regirá. El art. 165 de la Ley 16.226 eliminó todas las disposiciones relativas al proceso de presentación del presupuesto en los Casinos, por lo que en los hechos quedó habilitada la distorsionante posibilidad de que el presupuesto se efectúe en forma extemporánea, como efectivamente sucede.

**Principio de exactitud:**

Este principio refiere a que si bien no se puede pedir que el presupuesto sea "exacto", debe ser honesto y tener sinceridad en los planteos. "Las proyecciones deben ser lo más ajustadas posible a la realidad supuesta, de acuerdo a las variables de que se dispone para efectuar la estimación; deben ser los verdaderos planes de acción de la organización..." ¿Cómo es posible concretar dicho principio cuando no solo no se incluye el presupuesto de los Casinos en el Presupuesto que debe presentar el Poder Ejecutivo, sino que además ni siquiera se conoce el procedimiento que requiere su control y aprobación?

**Principio de Especificación:**

Según este principio, las proyecciones presupuestales no deben ser demasiado globales, de manera de evitar controles, ni demasiado rígidas, a efectos de adaptarlo luego a las realidades variables. Pero se debe decir que el mismo está recogido en los arts. 214 y 215 de la Constitución, al establecerse como técnica presupuestal el Presupuesto por Programas, y que el Poder Legislativo podrá pronunciarse solamente sobre montos globales. Nada más lejos de este principio, que lo dispuesto por la citada Ley.

**Además existen los llamados Principios Formales.**

Entre ellos, los autores estudiados refieren a los principios de claridad, de vital importancia teniendo en cuenta que los presupuestos constituyen un instrumento básico que muestra la política de un gobierno para un período dado. El principio de publicidad, cuya importancia exime de mayores comentarios y que el propio Estado no cumple, algunas veces por ahorrarse la publicación en el Diario Oficial, aunque Usted no lo crea. También el principio de uniformidad, según el cual el Estado, y dentro de el la Hacienda Pública, constituyen una sola entidad. Todos estos principios constituyen el soporte teórico fundamental para pensar jurídicamente el fenómeno del presupuesto. No constituyen una abstracción alejada de los hechos que signan la realidad, sino que emergen a la vez que informan y ayudan a interpretar las normas contenidas en la Constitución. Todos ellos son violentados por las normas analizadas, en especial el art. 165 de la Ley 16.226.

Algunos, frente a semejante realidad, justifican las inercias escudándose en los retrasos históricos en que estaba sumido el Estado manejado por blancos y colorados. Sin embargo, en algunos organismos, incluso en los que el desorden presupuestal era la norma, se actuó con voluntad política y administrativa y se pusieron al día. ¿Cómo es posible implementar políticas de cambio sin que se expresen en el presupuesto del organismo? Es una pregunta que en la DGCE se ha vuelto recurrente. Viene de lejos, pero en los dos últimos años adquiere otras implicancias. Si el de 2005 se acaba de aprobar ahora en el 2007, más allá de que haya autorización para ejecutar gastos, ¿Cuál es el presupuesto que se ejecutó realmente en el 2005? ¿Cuál en el 2006? Y, perdón por la insistencia ¿Cuál es el que se está ejecutando para el 2007? Las preguntas se acumulan, las respuestas, como los presupuestos, se posponen. ◀◀