

PRESUPUESTO Y POLITICAS PUBLICAS APORTE DE LOS GERENTES EN LA ELABORACION Y GESTION DEL PRESUPUESTO PUBLICO

Cdor. Antonio MONTAGNA

Redefiniendo el Presupuesto Nacional

Analicemos esta proposición: **El Presupuesto Nacional es el principal documento de política económica.** ¿Esto es correcto? Veamos. Si el Presupuesto refleja cuanto gasta el Estado Nacional, quién gasta y cómo se gasta en el gobierno, esto es, lo que demanda el financiamiento del aparato estatal, por ejemplo, lo que se asigna para la Defensa y Seguridad de la Nación, para la Salud, para la Promoción Social, para las Jubilaciones y Pensiones, para la Educación y la Cultura, etc.

Cuanto y cómo se recauda, de qué manera se transfieren los recursos a las provincias y otras instituciones.

Si esto es así, el Presupuesto es la traducción numérica de la POLITICA del gobierno, de la cuál se deriva una de ellas, que es la económica.

Quiere decir entonces, que **el Presupuesto Nacional es el documento que transcribe y resume en términos numéricos el conjunto de las POLITICAS PUBLICAS emanadas de la POLITICA general del gobierno.**

Hemos redefinido la proposición inicial. ¿Con qué objetivo? Para poner en el marco que creo más apropiado la relación que plantea el título principal: PRESUPUESTO Y POLITICAS PUBLICAS.

La relación así planteada permite otra perspectiva. Es recurrente, no sólo en el discurso, sino en la práctica cotidiana, subsumir lo político a lo económico. Cuántas veces hemos escuchado en los organismos explicaciones presupuestarias para justificar “no hacer”, sin importar el logro de los fines de ese organismo. Sabemos más de las “cuotas”, de los “techos” y de los “créditos” que de la POLITICA del organismo al que pertenecemos.

Ahora bien, participar es “ser parte activa de algo”, y ese algo, por supuesto es algo organizado, porque de lo que no tiene vida no se puede participar.

¿Cómo se es “parte activa de algo”? : aportando creativamente, cada uno desde su estamento. En este caso, en el aparato estatal, se aporta para la mejor ejecución de la POLITICA concebida desde el gobierno.

La calidad del aporte y la participación del trabajador estatal, en este caso de los niveles de conducción, estará condicionada al “tipo” de organización. Me refiero a los fines que determinan los medios adecuados para que ellos se realicen. Si los fines son el BIEN COMUN, o para ser más precisos, como alguien una vez dijo: “...aquellos sectores y factores de la nacionalidad en los cuales ningún argentino puede estar en contra....alrededor de los cuales se conforma la doctrina nacional...”, si este es el fin, decía, el aporte en la elaboración y ejecución de la herramienta económica que traduce la política general del gobierno debe ser pensado en esa dirección. Esto es así, porque un funcionario público ejecuta un mandato constitucional y del pueblo.

¿Gerentes o Funcionarios Públicos?

Esto, obviamente pone en cuestión la significación de “gerente”, ya que esta denominación indica “tipos” de organización determinada por fines que no son los mismos.

Cualquier definición del verbo *gerenciar* nos lleva mas o menos a lo siguiente: ***procurar que una organización logre en el tiempo competitividad y productividad, de manera sostenida, y para lo cual, debemos buscar en el día a día, resultados de eficiencia y eficacia, atendiendo a las expectativas de los grupos de interés involucrados, esto es, clientes, proveedores, empleados, propietarios, sociedad, etc.***

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

La clave de esta definición está en la competitividad, quiere decir entonces que gerenciar bien es hacer de la organización un ente competitivo, manteniendo sistemáticamente ventajas comparativas que permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico.

La ventaja comparativa estaría entonces en la habilidad, recursos, conocimientos y atributos, etc., de los que disponemos, de los cuales carecen los competidores o que tienen en menor medida, lo que hace posible rendimientos superiores.

Todo este catálogo terminológico (gerenciar – competitividad – ventajas comparativas) reafirma la indicación anterior en cuanto a la “tipología” organizacional a la cual nos referimos con la significación “gerente”. Hablamos de la organización empresarial, donde la productividad, la eficiencia y la eficacia a través de las cuales se logra competitividad, están orientadas por la maximización de beneficios como expresión concreta de los fines privados.

La cuestión aquí es la ausencia de sentido en la significación “gerente” cuando hablamos de lo “público”, o del Estado.

Esto no implica que neguemos la competitividad en el Estado, pero los competidores, sobre los cuales debemos lograr ventajas comparativas serán otros Estados. En tal caso, los funcionarios públicos, a diferencia de los que llamamos gerentes, deberán elaborar políticas que propendan a la competitividad de las organizaciones empresariales para lograr que el Estado sea competitivo.

Esto puede parecer preciosismo semántico, pero no lo es, puesto que las cosas adquieren sentidos diferenciados a partir de resignificaciones forzadas, y así terminamos hablando de gerenciamiento público y privado como si fuesen especies de un mismo género, cuando en realidad son dos ámbitos genéricos distintos, uno, el público, por encima del otro, el privado.

Describiendo un horizonte de pensamiento: de la moralidad a la eticidad, del individuo al Estado, del burgués al servidor público

Cuando digo esto, pienso en la *Filosofía del Derecho* de Hegel. No voy a hacer una exégesis de la misma, pero si tomaré algunas cosas que creo conveniente para pensar esto, porque entiendo que hay cuestiones que se enriquecen si nos internamos en los senderos de la Filosofía Política, y aún más si el tema está relacionado con la conducta de los funcionarios públicos con niveles de conducción. Veremos porqué digo esto.

El objetivo fundamental de Hegel en este texto, es explicitar las condiciones de posibilidad de conciliar la libertad individual con una comunidad fundada en una restaurada **eticidad** comunitaria. Para evitar caras de “¿Y esto qué tiene que ver?”, lo traduciré en estos términos: como la conciliación entre lo público y lo privado, y el papel del Estado y su funcionariado en esta acción. Sí, de esto habla Hegel en este libro, ¿desaparecieron las caras?, bueno, entonces continuó.

Hegel explica esto, partiendo de la ruptura que se produce en la armonía entre el sujeto y el objeto de la polis griega con el nacimiento de la conciencia individual y la evolución posterior, tanto en los individuos como en las instituciones, esta ruptura plantea una reconciliación en un nivel superior, dialéctica mediante, que Hegel encuentra en el surgimiento de un auténtico Estado moderno racional.

Esto quiere decir, que la polis griega como paradigma perdido, se recupera en el nivel superior de la evolución del Estado moderno, donde se respetan el sujeto de la modernidad y su autonomía radical. El Estado moderno, según Hegel, se encuentra así fundado en la razón, al mismo tiempo que constituye la “realización de la libertad” de una vida comunitaria fundada en la **eticidad**.

Esta idea que parece tan compleja, la podemos sintetizar de la siguiente forma: El Estado es la totalidad ética, y esto es la realización de la libertad, y la libertad es una meta de la razón.

Vemos con esto la importancia que adquiere el concepto de **eticidad** para entender el Estado y su aparato burocrático.

Ahora bien, y siguiendo este camino, si queremos caracterizar con mas precisión la **eticidad**, diremos en principio que no es lo mismo que la **moralidad**, sin que esto signifique hablar de opuestos absolutos.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Ambas son formas de moral, una, la primera, orientada hacia la comunidad; la otra hacia lo individual. Pero la *moralidad*, en Hegel, aparece como una etapa necesaria y fundamental en la evolución de aquella conciencia individual que hablábamos antes, al constituir la forma de mediación de la relación del individuo con la comunidad. Esta relación, en la antigüedad, era inmediata, no había diferencia entre lo público y lo privado, o se era ciudadano, o se era esclavo. Por eso mismo era irreflexiva, y esa armonía se destruyó con la irrupción de la conciencia subjetiva.

La nueva armonía buscada en la era moderna, se intenta realizar en la integración del individuo con la comunidad, donde se preserve dicha conciencia individual dentro de los intereses de la comunidad.

El hombre debe ser autónomo, pero para que esta autonomía sea efectiva debe darse en el marco de la *eticidad*.

Sin la moralidad, la eticidad carece de fundamento, pero la moralidad sin eticidad carece de realización.

La autonomía debe participar en la ética de la sociedad en general, pues solo de esta manera el hombre verá su propia realización en la ley comunitaria y en las instituciones del Estado.

La plena realización de la *moralidad* sólo se obtiene en la *eticidad* comunitaria, donde la costumbre se refiere al Bien Común actualizado en la vida de la comunidad.

Ahora bien, y para ir definiendo el camino final que nos conduce al hombre público, al que trabaja en el Estado, Hegel agrega que la realización concreta de la *eticidad* acontece en tres formas ascendentes de la vida comunitaria: la familia, la sociedad civil y el Estado.

En la familia, unidad inmediata caracterizada por el amor, los hombres realizan su primera identificación en común con una unidad más amplia que el individuo. Pero esta identificación se basa en el sentimiento, no en la razón, por lo tanto la familia resulta insuficiente para la realización de la eticidad, por ende debe buscarla en la etapa siguiente: la sociedad civil.

Es en la Sociedad Civil donde los hombres se relacionan en cuanto seres humanos, persiguiendo fines particulares, no generales, en su capacidad de burgueses, dice Hegel, en esta esfera son meramente personas privadas cuyo fin es obtener su propio interés”.

Como ni la familia, ni la Sociedad Civil son unidades autosuficientes, debe ser una comunidad más amplia la que reconcilie la plenitud de la voluntad racional con lo universal, y por ello, el Estado aparece como la más plena encarnación de la eticidad, por eso **El Estado es la realidad de la idea ética.**

Esta conciliación expresa tanto la nota distintiva de la moderna noción de libertad, como la esencia del Estado moderno descrita de la siguiente manera: La esencia del Estado moderno consiste en que lo universal sea fusionado con la plena libertad de sus miembros particulares y con el bienestar particular, para que así los intereses de la familia y de la sociedad civil deban concentrarse en el Estado y el fin universal no pueda desarrollarse sin el conocimiento y voluntad de sus partes integrantes, cuyos derechos deben ser siempre mantenidos. Así lo general debe alcanzarse pero, por otro lado, la subjetividad debe obtener su pleno y vital desarrollo.

Fuera de Hegel, la concepción liberal del Estado, aquella que en líneas generales le asigna las funciones de mantener el orden y de satisfacer las necesidades individuales y coadyuvar a la realización de fines privados se asemeja más a la definición de Sociedad Civil hegeliana.

A pesar de todo, Estado y Sociedad Civil no son dos conceptos excluyentes, el segundo aparece como momento subordinado del primero, porque la adquisición de intereses políticos no significa la desaparición de intereses económicos.

Además, el deber ético supremo de todos los elementos que participan en la realización de la autoridad soberana del Estado, cualquiera que sea su posición en el orden constitucional, es promover el bien general de la comunidad.

Quiere decir entonces que la eticidad alcanza su forma más alta en la esfera política al ser la identificación explícita de los ciudadanos y la burocracia estatal, con los objetivos y el bienestar de la comunidad.

Con esto, el papel de la burocracia es, pues, fundamental, porque Hegel ve en ella tanto a una de las instituciones más características del Estado Moderno, como a una estructura social y política

capaz de limitar el enorme poder irracional de la sociedad civil, un nexo entre el particularismo de la sociedad y el universalismo estatal, independiente de las actividades económicas e intereses particulares cuya acción es motivada por los intereses de la comunidad en general.

En otras palabras, *La clase universal (de los servidores públicos), como la denomina Hegel, tiene como tarea los intereses universales de la comunidad. Por ello, debe ser independiente del trabajo directo para satisfacer sus necesidades, ya sea a través de la posesión de medios propios o por recibir un salario del Estado, pues así el interés privado encuentra su satisfacción en el trabajo por lo universal.*

Terminada esta caracterización filosófico-política, me resta decir que siempre sostuve que es sumamente importante dejar en claro el “desde donde” uno habla y piensa, para que el intercambio de articulaciones conceptuales sea un verdadero diálogo. Por eso acudí en este caso a Hegel.

Este “desde donde” que expuse es imprescindible, creo, si el diálogo discurre sobre las conductas y el “deber ser” de los funcionarios públicos con capacidad de conducción.

El funcionario público y su “deber ser”

No puedo perder de vista el fundamento ético con el cuál debe estar investido el funcionario estatal, si hablamos de un Estado organizado para que cumpla sus fines.

Y en esto no hay que confundir causas con consecuencias. La falta de estructuras o deformaciones orgánicas que hoy sufrimos son producto ya de una falta de realización ética.

Y en esto el funcionario público tiene mucho que ver y mucho para aportar. O por lo menos aquellos que ven a la actividad pública como algo más que una labor remunerada.

Hacia referencia mas arriba a dos tipos de organización, condicionados por sus fines. Unos corresponden a la Sociedad Civil, los otros al Estado, en uno actúa el gerente y en otro el funcionario público con tareas y visiones totalmente diferenciadas.

Por eso, cuando hoy se intenta recrear cierta racionalidad en el ámbito estatal desde lo “gerencial”, cuando se comienza a introducir normas y catálogos con significaciones propias de lo privado, tenemos que pensar si en realidad esto ya no es una metamorfosis del Estado en Sociedad Civil, un imperio de intereses particulares por sobre la comunidad, una desaparición de intereses políticos por los intereses económicos.

Dicho esto, abordaré el papel del funcionario público en la elaboración y ejecución de las políticas públicas expresadas como presupuesto nacional, sin olvidar que su tarea es, como decíamos mas arriba, los intereses universales de la comunidad, ser nexo entre el particularismo de la sociedad y el universalismo de la comunidad y promover el bien general como deber ético supremo.

Por lo tanto, el aporte del funcionario público debe estar guiado por una actitud de la voluntad orientada al desarrollo permanente de sus aptitudes, haciendo de él, por su práctica constante, un sujeto con predisposición permanente, casi natural, para elegir el bien.

La prudencia deberá ser la virtud que defina al funcionario público. Prudencia como una especie de destreza o habilidad para disponer los medios con que alcanzar el fin que se propone; fin que no puede ser otro que el bien general.

Para que se entienda correctamente, cuando digo bien general me refiero a los enunciados generales que se propone un gobierno, a los temas fundamentales de la Nación, a aquello que, una vez resuelto, hace la felicidad del pueblo, fin último de la política.

Si pensamos que esto es un intangible inabarcable, equivocamos el camino; y si además como funcionarios públicos nos desentendemos de él, peor aún. Porque en definitiva, el fin de cada organismo, su función propia, sus objetivos, son nada mas ni nada menos que una parte indispensable de ese bien general, sin el cual, dicho bien no se realiza.

Esto que para algunos puede parecer abstracto, lejos de poder ser llevado a la práctica, no lo es, y tenemos ejemplos históricos concretos que lo demuestran.

Un poco de historia que contribuya al aporte del funcionario público

Voy a tomar algunos párrafos del discurso acerca de la función pública pronunciado por Juan Domingo Perón en julio de 1952 a los funcionarios de la administración nacional: “...*Dentro de nuestra acción hay dos tareas que desarrollamos paralelamente: desde el **Gobierno la concepción de los problemas y en los ministerios la realización y ejecución de esas soluciones.** Por esa razón, señores, es importante que los que concebimos y los que ejecutan sintonicemos perfectamente bien la tarea común. En esta forma **a una concepción que puede ser mas o menos buena se la completa y se la realiza con una ejecución inteligente**”.*

“...*La tarea de gobernar es fundamentalmente **la solución de los problemas que el país tiene, que deben ser encarados y resueltos por el organismo estatal.** Y ese organismo estatal para mí, está formado, en sus dos escalas fundamentales, por el Gobierno y por la organización del Estado. El Gobierno concibe centralizadamente y la organización estatal lo realiza descentralizadamente. Esta es una tarea de orden orgánico muy fácil de concebir y un poco difícil de realizar si no se la estudia y organiza funcionalmente.*”

El aporte de los funcionarios públicos, debe ser un aporte político, porque el fin de la política es el bien de la comunidad. Sus actos deben estar orientados por ese fin, fin que se concreta en la medida que “encajen” realización y ejecución de las soluciones (tarea de la burocracia estatal) con la definición de los problemas generales, que no es otra cosa que la política general del Gobierno.

El aporte en la elaboración y ejecución del presupuesto debe ser visualizado así, porque como dijimos al principio, el presupuesto no es otra cosa que la expresión numérica de la política, por lo tanto, elaborarlo y ejecutarlo es un “juego” de soluciones al problema concebido.

Y en esta elaboración y ejecución es donde se debe poner en práctica esa habilidad o destreza para coordinar medios a fines que es la prudencia.

Aquí no estamos hablando de técnicas presupuestarias, de aportes técnicos, esos los descontamos, ni negamos la técnica como virtud necesaria de los funcionarios. Es mas, las metodologías y técnicas han ido cambiando con el tiempo, se han actualizado, pero esto, lamentablemente, no se tradujo en una realización de los fines.

En un trabajo de Jorge Hintze presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD, él mencionaba una encuesta realizada entre funcionarios públicos en la cuál se les preguntaba sobre cuáles eran, según ellos, las peores características de las organizaciones públicas. Resultó ser que las dos respuestas ganadoras, y por lejos, fueron la falta de objetivos claros, y la consecuente falta de responsabilización.

Me tocó a mí coordinar una encuesta, organizada por nuestra organización gremial en un organismo, entre agentes de todos los niveles, y una de las preguntas era “**¿Sabe ud. en cuanto contribuye su tarea para los fines de su sector?**”, el resultado fue la confirmación de una realidad, la mayoría no sabía cuál era el fin de su sector.

Con estos ejemplos que se pueden multiplicar las veces que se quiera, ¿cuál es el aporte que debe realizar el funcionario público?, ¿aplicar correctamente una técnica?, ¿contentarse con el respeto de los plazos?, ¿ejecutar correctamente los gastos?, etc, etc.

Con esta realidad, ¿qué sustento tiene la elaboración de un presupuesto?

Continuemos con la exposición de Perón: “.....*El Estado tiene excelentes hombres dentro de sus funcionarios y de sus empleados. Tiene un material de primera clase. Ahora es cuestión de irlo puliendo cada día, de irlo dignificando, levantando y, sobre todo **de darle poder a la iniciativa de esos hombres, no castigando al que se equivoca, que no es merecedor de un castigo de ninguna naturaleza, sino mas bien haciéndolo con el que no hace nada para no equivocarse, que ese sí es el culpable.....***”.

“.....*Tenemos que hacer un exceso en la prudencia,.....un exceso en la honradez administrativa...*”

“.....*Cada funcionario o cada empleado lleva en la mochila el bastón de mariscal y hacemos que cualquiera de ellos en una oportunidad, pueda sacar el bastón de mariscal para mostrarlo como emblema de autoridad.*”

“...La administración y el Gobierno es de la cosa pública, y en consecuencia, está a disposición del control permanente del público que es quién nos da la autoridad y el mandato.”

*“...Una administración magnífica para el país, bien organizada, bien capacitada **moral y técnicamente.**”*

“...Si cumplimos con esto, que es un mandato imperativo de la necesidad orgánica del momento, si lo hacemos, todo andará mejor y tendremos la inmensa satisfacción de contemplar el panorama de la Nación desarrollándose con toda organicidad y racionalismo dentro de una vida que será cada día mas llevadera, porque en la función que nosotros desempeñamos está puesto también el destino de cada uno de los ciudadanos argentinos.”

Es cierto que hoy las iniciativas de los funcionarios públicos carecen de poder, pero el poder se construye. Y creo que por ahí pasa hoy el aporte y la participación, en la creatividad con una dosis de voluntad de poder para transformar una realidad que nos permita realizar ese bien supremo ético.

No podemos olvidarnos esto último, el destino de cada uno de los ciudadanos está depositado en nuestra función, tal como lo expresara Hegel, los servidores públicos tenemos la tarea de los intereses de la comunidad. Y más allá de lo técnico, esto es político.

El proceso de presupuestación es un enfrentamiento de intereses que demanda funcionarios con capacidad política, además del virtuosismo técnico indispensable.

El funcionario público tiene que aportar su creatividad y tiene que tener la capacidad de generar los consensos necesarios para hacer del presupuesto una verdadera herramienta política que sirva para el control de la marcha de la política general del gobierno por parte de la burocracia estatal y de la comunidad.

Mas que una reflexión final, una necesidad

Hoy también la necesidad orgánica lo reclama como imperativo. Un director, un jefe, un personal de conducción no puede traducir su rol en el simple cumplimiento de normativas y de plazos, en la correcta utilización de lo comprometido, de lo devengado y lo ejecutado. Tiene que sacar a relucir su bastón de mando y proponer vías alternativas que propendan inclusive a un cambio en la gestión presupuestaria. Ese tiene que ser su aporte, sino, el aporte lo harán otros, otros que conocemos bien, y que son las innumerables consultoras y grupos intelectuales que vienen con su “librito” debajo del brazo, y lo único que terminan contribuyendo es al aumento de la brecha entre la concepción de los problemas y la ejecución de sus soluciones.

Como pensamiento final, creo que hoy más que nunca, hay que entender al presupuesto por lo que realmente es, un instrumento de la política, sobre el cuál, el conjunto de los servidores públicos, aparato que representa el nexo entre lo particular y lo universal y cuyo deber supremo se manifiesta en el bien general, deben actuar con vistas a la realización de la eticidad, porque como dijimos mas arriba: **El Estado es la realidad de la idea ética.**

Bibliografía

Filosofía del Derecho, G.W.F. Hegel, Edit. B.Nueva

Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos orientados a Resultados, D.A.Gault, VI Congreso Internacional del CLAD.

Gestión Presupuestaria de Estructura, J. Hintze, VI Congreso Internacional del CLAD

Manual de Contabilidad Gubernamental, M.A. Ale, Edit. Macchi