

Titulo:

**GOBERNANZA DEMOCRATICA, FUNCION PUBLICA Y DEFENSA  
NACIONAL: UN AREA DE OPORTUNIDAD PARA LOS  
MATRICULADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS**

Área: IX Sector Publico

Tema: 1 Oportunidades para los profesionales en Ciencias Economicas

18vo. Congreso Nacional de Ciencias Economicas, en el año del  
bicentenario, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 16 al 18 de junio 2010.

Código de Identificación: 9.1.5

# **GOBERNANZA DEMOCRATICA, FUNCION PUBLICA Y DEFENSA NACIONAL: UN AREA DE OPORTUNIDAD PARA LOS MATRICULADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS**

Sumario:

Siendo la Administración una de las disciplinas de las ciencias económicas con mayor desarrollo durante el siglo XX, cabe preguntarnos que es lo que sucede cuando aplicamos muchas de sus técnicas en otros ámbitos organizacionales distintos a los de la empresa.

Asimismo es importante ver los nuevos horizontes que se prevén para la práctica profesional de los matriculados en nuevos ámbitos como por ejemplo la administración de la Defensa Nacional.

Índice:

1. Introducción.
2. Racionalidad Política vs. Racionalidad Administrativa
3. Estructura estatal y herramientas administrativas
  - 3.1 Estructura del Estado Argentino
    - 3.1.1. Concepto de Nueva Gobernanza
    - 3.1.2. Concepto de Democracia
    - 3.1.3. Gobernanza Democrática
  - 3.2 Algunas Herramientas Administrativas
    - 3.2.1. Gestión por objetivos
    - 3.2.2. Presupuesto
4. Defensa Nacional
5. Algunas Conclusiones

# **GOBERNANZA DEMOCRÁTICA, FUNCIÓN PÚBLICA Y DEFENSA NACIONAL. UN AREA DE OPORTUNIDAD PARA LOS MATRICULADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS.**

## **1. Introducción**

Desde el punto de vista económico está reconocido que la creación de producto o servicios necesita de al menos tres grupos de insumos a saber: tierra, trabajo y capital.

Ya sea la organización una ONG, una empresa o un organismo público, todas generan bienes y servicios que tienen valor en la sociedad y que son demandados por los ciudadanos.

En el caso especial del Estado, la demanda de los ciudadanos es de Bienes Públicos, los que tienen características propias y distintivas.

Cuando hablamos del Estado Nacional, esos bienes son diferenciales y en algunos casos son monopólicos. En todos los casos la provisión y/o la potestad de su generación o control es absoluta del Estado.

Bienes públicos como la salud, la educación, la justicia, la diplomacia, la seguridad y la defensa son servicios de producción estatal, siendo la fuerza laboral uno de los elementos fundamentales en su generación.

A lo largo de este trabajo pretendemos articular distintos conceptos teóricos básicos (como gobernanza democrática) con algunas técnicas de gestión modernas (en este caso gestión por objetivos y presupuesto), para luego vincularlos con la realidad actual en cuanto a su aplicación en el ámbito de la Defensa Nacional, a modo de ejemplo, denotando un área de oportunidad para los matriculados en Ciencias Economicas, no explotado debidamente aún.

## **2. Racionalidad Política vs. Racionalidad Administrativa <sup>(1)</sup>**

Desde la década del '30, la dicotomía entre política vs. administración parece no querer dar una tregua. Por poco menos de un siglo el enfrentamiento entre administración y política, nos ha arrojado un sabor a empate.

---

<sup>1</sup> En este caso nos referimos Administración como sinónimo de gestión pública.

Las reformas operadas en los países latinoamericanos, no estando el nuestro al margen de tal movimiento, ha puesto en el tapete esta “clásica” escisión en todos los niveles de gobierno.

Desde el reencuentro argentino con la democracia formal en 1983 y, durante el primer gobierno de esta etapa, presidido por el Dr. Raúl Alfonsín, este discurso tomó mayor legitimidad a expensas del deterioro de las capacidades de gestión y participación producido por el gobierno militar que lo precedió desde 1976.

Una de las primeras respuestas a este fenómeno inédito en nuestra historia reciente, lo constituyó la creación de innumerables estructuras paralelas de funcionarios en todos los niveles del gobierno para, de esa manera, minimizar los posibles “boicots” a las políticas públicas que se intentaban poner en funcionamiento.

Desde otra visión del estado, los dos períodos de la administración del Dr. Carlos Menem también enfrentaron este tema. Temerosos de que se frenen sus proyectos, ahora con otra capa geológica (la heredada de la administración Alfonsín) intentaron en nombre de la eficiencia y el buen gobierno una reducción drástica del personal del Estado por todos los medios a su alcance.

Las más significativas fueron las reformas, donde redujeron estructuras del Estado, pero aplicando los porcentajes de reducción críticamente.

Al respecto, señala Twaites Rey (2002) que:

“...en los organismos también se puso de manifiesto la capacidad de resistencia a la poda de cada uno de ellos. Pero esto no se dio en función de una supuesta habilidad para conservar o acrecentar cuotas de poder de la propia burocracia, sino del peso relativo de los funcionarios políticos a cargo de las respectivas agencias públicas *vis a vis* la estructura global de poder político o de los apoyos sociales externos cosechados. Es decir que los lazos políticos de quién está al frente de un organismo, su mayor o menor proximidad con la cúspide de poder en términos partidarios o personales, es una variable central a la hora de evaluar la capacidad

de una agencia dada para incrementar o preservar sus recursos, más allá de la importancia relativa de la función formalmente encomendada”.

A pesar de las reiteradas declaraciones en el sentido de la pretendida eficiencia y productividad de la gestión del Estado, no se lograron significativas mejoras en la gestión del personal. Además, la concepción imperante acerca de la impericia técnica de la burocracia estatal generó otra especie de burocracia paralela, similar a la del gobierno radical pero cuya diferencia radicaba en la contratación de expertos consultores a través de proyectos del BID y del Banco Mundial que generaron un importante aumento de la ya abundante deuda argentina.

En realidad el gobierno del Dr. Menem consideraba necesario mejorar su capacidad de gestión pero, sobre todo cierto grupo de expertos era necesario para llevar a buen puerto las privatizaciones de organismos/empresas, hasta ese momento en manos del Estado Nacional.

La gestión del Dr. De la Rúa no generó líneas claras de cambio en el reclutamiento, selección y permanencia de los funcionarios de carrera, sino que replicó los modelos que se venían llevando a cabo desde el advenimiento del sistema democrático.

Creemos que el problema permanece vigente, gran parte de los ciudadanos percibe que el Estado y su personal es incompetente (salvo excepciones) para cumplir con las funciones que le fueron confiadas y además estima que el precio de la mala burocracia es alto, muy alto o casi confiscatorio.

El descrédito, entendemos, es producto de varios factores:

- 1) El ciudadano siente alejada a la administración de sus problemas.
- 2) El bienestar general no es una prioridad para la burocracia, primero está la de reproducirse y atenderse a sí misma.
- 3) Los fines pasan a ser desplazados por los medios.
- 4) No existen mecanismos claros de participación y control ciudadano en cuestiones relacionadas con la gestión del Estado.
- 5) La información sobre la gestión no es percibida como transparente. Sólo se muestra lo que conviene a los intereses y como publicidad de la gestión de gobierno.

- 6) Existen brechas importantes de capacitación en el personal.
- 7) Los herramientas de gestión modernas no siempre se pueden incorporar en la administración pública, ya sea por falta de capacitación, por ausencia de tecnología adecuada, o por falta de voluntad política.
- 8) En algunos organismos del estado la planta de personal está sobredimensionada, y en otras, es insuficiente.
- 9) En variadas ocasiones un funcionario puede ser enjuiciado por no cumplir con una norma pero nunca, o casi nunca, por no cumplir con los objetivos relacionados con la organización de la cual es responsable.
- 10) Los cuadros técnicos profesionales formados para la administración del Estado no cuentan con apoyo político para implementar sus planes de mejora en el nivel medio y operativo de la administración. Muchos además cuentan con contratos precarios, alguno de los cuales pueden mantenerse por años (cinco, diez, trece, etc.) bajo condiciones de precariedad laboral (contratos temporales renovables cada tres meses o un año, cuando no mensualmente) y en algunos casos con sueldos bajos para la capacitación obtenida.
- 11) Tensiones permanentes entre el personal estable de la administración, los contratados “antiguos”, los contratados “recientes” y los contratados “políticos”, estos últimos con mejor remuneración pero defenestrados por el rol que les toca cumplir. Ser leales al funcionario de turno, sin conocer, a veces las funciones y actividades del área que deberán liderar técnica, profesional y humanamente.
- 12) Obsolescencia jurídica, que convierte ciertos instrumentos en poco confiables para una administración eficaz y al servicio de los ciudadanos.
- 13) Falta de voluntad en muchos casos para implementar las reformas necesarias.
- 14) Falta de poder, en muchos casos, para implementar las reformas necesarias.
- 15) Dispersión geográfica irracional de algunas dependencias del Estado. Un caso significativo de lo expuesto está relacionado con recientes

declaraciones del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el sentido de que algunos ministerios de su gobierno tienen tantas dependencias alejadas unas de otras que se hace imposible un control acorde con una gestión que aspire a ser transparente, eficiente y eficaz.

#### 16) Prácticas de administración obsoletas.

Más allá de la importante restricción proveniente de la división expuesta sobre política y administración, entendemos necesario que, para iniciar un proceso de cambio en la gestión del Estado tendiente a fortalecer el régimen democrático, a través de la transparencia de los actos de gobierno, la lucha contra la corrupción, el acercamiento del ciudadano a la administración pública se hace imperioso dotar al Estado de los recursos y las capacidades existentes en materia de herramientas e instrumentos de gestión e ir intentando descubrir “los caminos” que harán que nuevas prácticas y modelos se impongan sobre el “camino único” de “con lo que hay no se puede hacer nada”.

¿Cuáles deberían, a nuestro criterio, ser alguno de esos instrumentos y herramientas? ¿Cuáles son las mejores prácticas que habría que rescatar de nuestra historia y de la experiencia pasada en los diferentes países de la región y del mundo?

En primer lugar, creemos que debemos pensar el tema de la burocracia teniendo en cuenta que no representa una situación aislada de lo que es la sociedad en su conjunto. La cultura burocrática ciertamente, no carece de particularidades y regularidades propias pero no es una isla aislada y aséptica dentro de un país <sup>(2)</sup>. Su relativa funcionalidad y/o disfuncionalidad en relación con las administraciones de turno representa un factor a tener en cuenta.

No es, claro está, aconsejable considerar las actitudes, preferencias, decisiones y comportamiento de los agentes del cuerpo administrativo de los gobiernos, nacionales y locales completamente escindidas de las de la sociedad en su sentido más amplio.

En segundo lugar, el margen de maniobra de los gobiernos en el escenario de poder político y económico tiene también restricciones impuestas

---

2 Sobre algunos de estos temas ver KRIEGER, M. et al., Los desafíos de transformar el estado y la gestión pública Argentina, Fundación Unión, Buenos Aires, 2005. Pag. 9 a 29.

por otros actores relevantes, como grupos de presión y factores de poder locales e internacionales y que son relevantes a la hora de analizar y evaluar el éxito o el fracaso de las políticas públicas implementadas por un gobierno determinado.

Sin embargo, no es un tema menor el papel gravitante de la burocracia en orden a comprender el mayor o menor éxito de los proyectos políticos. Tampoco lo es en orden a la legitimación del Estado moderno, con sus limitaciones y restricciones pero también, con sus potencialidades.

El enfoque que guía estos breves párrafos es la del entendimiento de que, con una administración eficaz, que cuente con las personas adecuadas en la estructura del Estado, con los recursos presupuestarios y con las herramientas acordes para conseguir, en el menor tiempo y con el menor costo posible los propósitos que como sociedad pretendemos, se evitarán costos innecesarios y también sufrimiento humano.

Seguramente con la implementación correcta de planes de salud, educación, vivienda, lucha contra la pobreza, freno a la corrupción, fomento de la participación ciudadana y otros planes que conlleven el bienestar general podremos iniciar el camino para una gestión pública comprometida con la sociedad a la que sirve pero también con la mística necesaria de quiénes saben, que la vida de ellos y la de los otros, mejorará si se trabaja mejor.

### **3. Estructura estatal y herramientas administrativas**

Dentro de las Ciencias Económicas se reconoce como más antigua la técnica Contable, luego a la Ciencia de la Economía y mucho más cercana en el tiempo a la Administración. Sin embargo, las sociedades organizadas han desarrollado y desempañado en distintas formas el arte de la Administración Pública desde tiempos inmemorables.

El cuestionamiento que nos hacemos es: ¿Teniendo la Administración Pública, tantos años de desarrollo, porque está aplicando técnicas o metodologías aparentemente nuevas, cuando la tecnociencia de la Administración ya las ha aplicado con distinto tipo de resultados en organizaciones con fines de lucro con muchos años de antelación?

Lo cierto es que la Contabilidad, la Economía y la Administración son parte integrante del mismo sistema sólo con especificidad y aplicación distintiva.



Así, si deseamos tener una administración adecuada deberemos tener en cuenta objetivos y recursos, planificar sobre ellos en busca de eficiencia, organizar las actividades para lograrlos y generar registros para controlar las ejecuciones.

Pero administrar la “*rex publicae*” no es cosa sencilla ya que sus características especiales hacen que la puesta en práctica de conocimiento proveniente de otras áreas de aplicación (empresas, ONG’s, etc.) no tenga idéntica recepción, ni resultados similares.

Nos dispondremos pues, a comparar un par de metodologías o técnicas administrativas que han sido aplicadas en la Administración Pública Argentina, indicando época, dificultades y resultados, sin olvidarnos de hacer referencia a su aplicación en el ámbito privado.

### **3.1. Estructura del Estado Argentino**

La estructura actual del Estado Argentino ha tomado la actual fisonomía con el correr del tiempo y en base a reformas formuladas con distintos objetivos.

La historia argentina, y quizás la Latino Americana haya sido obra del “azar, la lógica o de la voluntad” <sup>(3)</sup>. Como fuere, esta historia tan particular del Estado Argentino ha tratado de reflejar la idiosincrasia de la Nación, y por ende ha dejado su impronta en la estructura adoptada y en los procesos administrativos necesarios para su funcionamiento.

El Estado Argentino ha adoptado el “sistema representativo republicano y federal”. “Representativo” porque el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes. “Republicano” porque se mantiene la separación de poderes (Poder Ejecutivo por medio de un presidente, Poder Legislativo por medio de un congreso compuesto por dos cámaras y Poder Judicial compuesto por una Corte Suprema, cámaras de apelaciones y tribunales de primera instancia). “Federal” porque existe un gobierno central que representa a los estados provinciales para temas específicos como Defensa, Salud, Educación, Política Exterior, etc.).

En este trabajo nos concentraremos en la Administración Pública Nacional, dejando de lado las jurisdicciones provinciales.

---

3 OSZLAK, O., La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional, Ariel, Buenos Aires, 2004. pág. 261.

Las provincias están representadas a nivel nacional en la Cámara de senadores que junto con la Cámara de Diputados (que representan al pueblo) conforman el Congreso Nacional.

Esta pequeña introducción a la estructura del Estado Argentino es de especial significado para poder entender los distintos intereses, actores, funciones, apetencias, responsabilidades, prerrogativas, etc. etc. que poseen cada uno de los actores que intervienen en las políticas públicas ya sea en su confección, planeamiento, aplicación, registración o control.

### **3.1.1. Concepto de Nueva Gobernanza**

El concepto de gobernanza fue mutando de una simple descripción de interacción en el proceso de generación de bienes y servicios públicos, en el cual interactuaban organizaciones públicas y privadas, a un concepto teórico en donde se definen características propias y modernas de administrar la cosa pública.

Así, la gobernanza contiene, al menos, las siguientes características: <sup>(4)</sup>

- 1) Es el proceso de dirección y gobernación de la sociedad. Es la sociedad la que genera los objetivos a lograr mediante la administración de los bienes y recursos públicos.
- 2) Es una estructuración institucional y técnica. Mediante la obtención de los objetivos sociales se debe establecer la estructura y organismos que deben lograrlo, así como la asignación de recursos necesarios para el cumplimiento de esos objetivos.
- 3) Consiste en definir un organismo central de coordinación, que articule las distintas funciones a realizar y los eslabones de la cadena medios a fin.
- 4) Es el concepto que explica y describe la nueva forma que un sistema de gobierno actual impone, incluyendo grupos sociales, económicos y políticos disímiles, insertos en un mundo globalizado.

Claramente el concepto de Gobernabilidad no es idéntico al de Gobernanza. Mientras el primero alude más a la posibilidad de gobernar, el

---

<sup>4</sup> Para profundizar en este tema ver AGUILAR, L., "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza".

segundo está más íntimamente relacionado a como gobernar. En ambos se reconoce la esencia del poder político y los deberes de los funcionarios, pero en Gobernanza, se deja establecido que es la propia sociedad civil quien fija los objetivos a ser alcanzados por los funcionarios, de acuerdo con el consenso al cual se ha arribado.

El concepto de Gobernanza pues, se inserta y nutre del sistema democrático de gobierno, de sus características y contradicciones.

### **3.1.2. Concepto de Democracia**

Los sistemas políticos existentes en el presente, son el resultado de la evolución histórica de sus respectivas sociedades.

Sin entrar en desarrollos demasiado extensos podríamos hacer una gran diferenciación entre regímenes democráticos y no democráticos <sup>(5)</sup>.

Dentro de los primeros, incluiremos a los regímenes presidencialistas con separación de poderes (Repúblicas) y también los regímenes monárquicos con sistemas parlamentarios.

Es decir que el factor distintivo de estos países es la posibilidad de que los representantes del pueblo (y del Estado en los regímenes presidenciales) accedan al gobierno por medio del voto universal <sup>(6)</sup>.

Estos regímenes estarían reconociendo, en forma implícita, que el poder reside en el pueblo, quien elige a sus representantes para que gobiernen el estado y administren el patrimonio público con el objetivo de lograr el bien común social.

Dentro de los regímenes no democráticos, se encontrarían las monarquías no parlamentarias, en donde el rey asume la representación de sus súbditos y del Estado, ya sea esta en forma hereditaria o no, y los países con regimenes dictatoriales, despóticos y/o totalitarios.

Entendemos que existen regímenes políticos con características especiales y/o de difícil especificación, pero queda claro que la separación que deseamos analizar está dada entre los países o Estados representados por

---

5 Para comprender el desarrollo del concepto de democracia ver: GRONDONA, M., Historia de la democracia, Universidad del CEMA, Departamento de Ciencias Políticas, Documento de Trabajo No. 175, Septiembre 2000.

6 Entendemos voto universal a aquel en el cual no se reglamenta con el fin de dejar fuera del proceso eleccionario a segmentos de la ciudadanía por razones raciales, políticas, religiosas ni de género.

políticos electos libremente, mediante un proceso transparente, y aquellos Estados que carecen de este proceso.

Una vez clarificado este punto, diremos que por más que la palabra (y su concepto) “Democracia” sea continuamente abordado por los países que la practican, rara vez es clarificado su sentido. Nuestro país, que se jacta de ser miembro activo de las democracias del mundo (al menos en el último cuarto de siglo), no menciona ni una sola vez la palabra Democracia en su Constitución Nacional, hasta su última reforma, en la cual se le da al concepto democrático un trato preferencial, equiparando al sistema democrático con los otros tres pilares de nuestra Constitución (Sistema Republicano, Representativo y Federal) (7).

Lo que si es importante destacar, más allá de la palabra “Democracia” en sí, es lo que significa como construcción política y como garantía de transparencia.

Pero no todos están de acuerdo con estas opiniones. Philippe Braud dice:

“Las democracias occidentales se fundan sobre creencias que han sufrido mucho desgaste. ... Si hoy en día la democracia pluralista seduce, ello se debe, en principio, al derrumbe de sus más resueltos adversarios. ... Cuando los pueblos los obligan a rendir cuentas, el sistema político occidental con elecciones libres y pluralismo partidario aparece acompañado de virtudes mágicas. Pero es corto el trayecto que lleva de la ilusión a la decepción...” (8)

---

7 Constitución de la Nación Argentina reformada en 1994, incluye una nueva sección denominada Nuevos Derechos y Garantías, diciendo: “Art. 36.- Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles. Todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra quienes ejecutaren los actos de fuerza enunciados en este artículo. Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función.”

8 BRAUD, P.,1993, Pág. 9.

Por su parte, Budge (9) indica que la explicación sobre la estabilidad que da la democracia se basa en el “conflicto democrático”, que es una fuerza social que se limita por la difusión institucional de conflicto en sí mismo, impidiendo su dispersión a ordenamientos más esenciales como los principios constitucionales. La democracia tiende a acentuar la supremacía del conflicto democrático dentro de la sociedad, generando divisiones en las opiniones y posturas, pero siempre dentro de un sistema que lo contiene.

### **3.1.3. Gobernanza Democrática**

Uniando los conceptos antes mencionados comprendemos claramente que uno se nutre del otro en forma recíproca. No podría haber Gobernanza sin democracia, y la democracia exige de la Gobernanza.

En el ámbito de las organizaciones privadas, la visión y misión son definiciones necesarias a ser tenidas en cuenta para la supervivencia de dicha organización.

La Visión apunta a considerar como será un futuro contexto en el cual la organización se desarrollará y cual será la inserción de la organización en él.

Por su parte la Misión, indica cual es la razón de ser de la organización, la que deberá mutar, cambiar o adaptarse a nuevas realidades (contextos futuros).

Sobre estas bases, se deberá fijar cual es la estrategia a seguir para lograr el posicionamiento organizacional y definir a partir de la estrategia, la estructura, las tácticas, los objetivos, los programas y los presupuestos necesarios.

De igual manera en la organización Estado, se deberán fijar y definir todos estos conceptos mediante el libre juego democrático.

Es justamente en este punto en donde la sociedad civil debe desplegar todas sus fuerzas y mecanismos para definir cuales serán los objetivos del Estado Nacional y por ende determinar en donde focalizar los recursos del Estado.

En este punto, los partidos políticos, como representantes de un conjunto de ideas-fuerza a la cual adhieren sectores de la ciudadanía,

---

9 BUDGE, I. Las teorías del conflicto, 1970, Pág. 22 y 23..

adquieren un papel fundamental. Tal es así, que en la reforma constitucional del 1995 se los consagra como auténticos pilares de la democracia.

### **3.2. Algunas herramientas administrativas**

La Administración ha desarrollado una gran cantidad de herramientas de aplicación práctica a los efectos de llevar adelante sus funciones básicas (Planificar, coordinar, dirigir y controlar. Muchas de estas herramientas y/o técnicas están asociadas a necesidades puntuales de las organizaciones, hayan sido estas empresas, ONG's o dependencias gubernamentales.

A continuación expondremos solo algunas de esas herramientas que habiendo sido efectivas en el orden empresarial han tenido distinta suerte en organismos gubernamentales.

#### **3.2.1. Gestión por objetivos <sup>(10)</sup>**

La generación de políticas públicas persigue objetivos concretos. La función misma del Estado está enmarcada en objetivos a cumplir mediante la gestión de los funcionarios a cargo.

Como en toda actividad desarrollada con miras al logro de resultados es necesario contar con recursos, los cuales son escasos. Es por ello que se torna prioritario el poder controlar la aplicación de esos recursos escasos a la consecución de los objetivos fijados.

La metodología de fijación de objetivos y aplicación de recursos para su obtención ha sido resumida en términos del Presupuesto Nacional. Esta técnica ha sido la herramienta más importante en el ámbito público ya que conjuga muchas de las necesidades de gestión.

Aún así, el Presupuesto Nacional ha resultado ser insuficiente para la preservación de partidas específicas para la obtención de objetivos determinados y ha adolecido de severas dificultades al momento de controlar la obtención o no de esos objetivos planteados.

La utilización de gerencia por objetivos aplicada a la actividad privada data de fines de la década del '50. Su amplia difusión en empresas con fines de lucro se vio reforzada al constatarse que la misma alineaba no sólo los

---

<sup>10</sup> A esta técnica se la conoce como MBO por su denominación en inglés Management by Objectives. Se reconoce a Peter Druker como su mentor.

escasos recursos materiales de las empresas sino que además cohesionaba las actividades del personal.

La aplicación de técnicas de incentivos al personal, asociadas con la obtención de los objetivos reforzó esta técnica y le brindó un componente adicional de éxito. La idea de que en la gestión pública podría aplicarse una técnica similar no resulta descabellado, pero en rigor de verdad no podemos hablar de una “nueva” forma de gestionar.

Pese a la probada eficiencia del MBO en el ámbito privado, han surgido distintos problemas al momento de trasladar estos conceptos al sector público.

En el caso Argentino, existen una serie de dificultades específicas al momento de aplicar esta técnica a saber:

- 1) Dificultad de operativizar la visión estratégica. Existe una marcada dificultad al transformar la visión política del Estado en objetivos concretos y mensurables, los cuales deberían ser controlados periódicamente.
- 2) Dificultad al momento de formar equipos de trabajo uniformes. Habiéndose fijado estrategias y objetivos, su consecución depende de varios ministerios, departamentos u organismos, cuyos funcionarios no dependen de la misma jerarquía política. El alineamiento del personal para la obtención del objetivo es fundamental, pero muy dificultoso.
- 3) Dificultad en la asignación de recursos específicos. Pese a la implementación del MBO resulta difícil asignar y controlar partidas específicas que respondan a objetivos específicos, más aún, cuando la asignación está descentralizada a nivel de partidas presupuestarias.

Estas dificultades han sido morigeradas en Argentina con la aplicación de las “Unidades de Objetivos y Resultados (UOR)”.

Las UOR operan como subsistemas con programas, objetivos, metas, plazos y presupuestos específicos preestablecidos. Para tener éxito en este sistema se requiere de incorporar conceptos como, los de cliente interno, satisfacción laboral, calidad constante, control periódico, etc.

### 3.2.2. Presupuesto

Ante la necesidad que los gerentes/funcionarios tomen decisiones correctas, ha sido necesario crear diversas herramientas que satisfagan esos requerimientos. Así, dependiendo el contexto en el cual se encuentran las distintas organizaciones se han desarrollado diversas herramientas administrativas.

Sólo para mencionar algunos ejemplos diremos que en los países con alta inflación se han desarrollado técnicas contables que contemplen adecuadamente los problemas generados en la unidad de medida (caso argentino en los '70 y '80 al desarrollar un sofisticado ajuste por inflación), al tiempo que en otros países con economías más estables y mercados maduros, una de las herramientas más poderosas que han sido concebidas ha sido el Presupuesto.

El proceso presupuestario se remonta a los años '20, cuando grandes corporaciones como DuPont, General Motors y Siemens comenzaron a utilizarlos para sus áreas de Costos. En los años '60 se generalizó su uso para toda la compañía y en los '70 se convierte en unidad de medida de los resultados corporativos y del nivel de eficacia de dirección organizacional. <sup>(11)</sup>

En términos de Administración Pública, el Presupuesto Nacional, sancionado como ley, es la herramienta más importante desde el punto de vista de la transparencia en la fijación de objetivos, en la determinación del plan de acción, en cuanto a la responsabilidad en su uso y como elemento de control.

Pese a esto, y quizás debido a las altas tasas de inflación existentes en Argentina, el Presupuesto Nacional comenzó a ser utilizado en su total magnitud recién desde comienzos de la década del '90. Con antelación a esta fecha, el presupuesto era sancionado con posterioridad al ejercicio correspondiente, configurándose en “pospuesto” más que en “presupuesto”.

Es decir que sólo se sancionaba la ley correspondiente como un acto necesario desde una visión burocrática y normativa, y no como una herramienta de planeamiento, ejecución y control.

---

11 Tomado de FERRARI, A. y GONZALEZ ESCUDERO, A. 2007.



A casi dos décadas de aplicación correcta del Presupuesto Nacional surgen algunos cuestionamientos a ser resueltos para una mayor eficiencia del mismo a saber:

- 1) Existen planes de ejecución superiores al año. Siendo el Presupuesto un plan referido al calendario anual, y existiendo planes que exceden en su duración este plazo, se hacía difícil lograr todo el compromiso necesario para su ejecución. Como el Presupuesto refleja la decisión política del gobierno, la misma podría cambiar de un periodo a otro, quedando trunco planes de más de un año. Para solucionar este inconveniente, se desarrollaron los Presupuestos Plurianuales, los cuales comprometen partidas presupuestarias que van más allá del presupuesto anual y garantizan al responsable de la ejecución la provisión de fondos suficientes.
- 2) Los recortes presupuestarios no son del todo eficientes. En el proceso presupuestario existe una mecánica en la cual, las propuestas de la estructura estatal coaliciona con algunos deseos del poder político. Así, existen planes que forman parte esencial del plan político de los gobernantes electos y existen funciones básicas que el Estado debe desarrollar y proveer a la ciudadanía independientemente de quien ostente el poder. Generalmente, la propuesta presupuestaria, o mejor dicho, el gasto a realizar, excede el monto financiable, por lo cual es necesario un recorte presupuestario. Por la forma de realización del presupuesto, era habitual realizar recortes uniformes a lo largo de toda la estructura estatal. Por ejemplo, reducir el presupuesto en un 10%. Esta metodología es ineficiente ya que por ejemplo un departamento tenía planeado la construcción de una escuela y otro departamento la construcción de un hospital, luego del ajuste presupuestario se obtendría un hospital y una escuela en un 90% de grado de avance, siendo mucho más eficaz la elección del proyecto prioritario y su realización completa. La solución a este problema es la presupuestación por programas, los que pueden ser aprobados, postergados, priorizados o desechados en su totalidad.

- 3) Desde una visión de política real, la asignación presupuestaria, y no los discursos proselitistas, define claramente y sin cortapisa, en donde la conducción ejecutiva está asignando recursos y hacia donde se dirige su gestión de gobierno.

#### **4. Defensa Nacional**

Como expresamos anteriormente, la Defensa Nacional, constituye uno de los bienes o servicios públicos a ser suministrados en forma monopólica y con carácter de exclusividad por parte del Estado Nacional. Es por ello que la toma de decisiones en cuanto a los recursos a suministrar en la elaboración de estos bienes públicos son de difícil determinación y controvertidas disputas al momento de compararlas con el resto de los bienes públicos a suministrar por el Estado.

De los bienes públicos suministrados por el Estado Nacional, sólo la Diplomacia y la Defensa le pertenecen en forma total y absoluta, el resto (educación, seguridad <sup>(12)</sup>, salud y justicia) son estructuradas a nivel nacional, provincial y en algunos casos a nivel departamental o municipal.

La complejidad en la administración pública, del bien público Defensa se hace muy notoria dentro del esquema de gobernabilidad y se haría mucho más funcional dentro del concepto de Gobernanza Democrática.

El estudio económico de la defensa está basada, como dijimos, en la teoría de los denominados bienes públicos, siendo estos indivisibles en el consumo, no exclusivos, y producidos monopólicamente por el Estado.

El costo de oportunidad al momento de decidir el gasto/inversión de Defensa es manifiesto, quien no sucumbiría ante la falsa disyuntiva: “Producir cañones o construir escuelas”. Decimos que este cuestionamiento es falso y sofista ya que el Estado debe construir ambos, pero no por capricho de sus gobernantes sino por mandato de los ciudadanos. <sup>(13)</sup>

Son los ciudadanos quienes generan los fondos (recursos) a ser utilizados en la generación de los bienes y servicios públicos. Son ciudadanos quienes trabajan en el sector público (ya sean civiles o militares) con el objetivo

---

12 De acuerdo al decreto reglamentario a la Ley de defensa Nacional, la Defensa Nacional y la Seguridad están claramente diferenciadas en cuanto a su alcance, aplicación y a sus medios. Existe una controversia en cuanto a la aplicación de dicho DR ya que va más allá de lo expresado en la ley mismo.

13 Ver GEDDES, B. Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America, Berkeley, University of California Press, 1994, cap. 1 & 2.

de brindar Defensa Nacional. Son ciudadanos quienes deben decidir que tipo de participación deben tener las Fuerzas Armadas ante un eventual ataque externo y con que medios contarán para ser exitosos. Son ciudadanos los que, a la postre, y en concordancia con la Ley de Defensa Nacional, deberán ir al frente de batalla en el caso de que las tropas regulares sean incapaces de defenderlos.

Como vemos, la Gobernanza Democrática tiene (o tendría) una importancia decisiva al momento de evaluar la correcta asignación de recursos para la Defensa, pero antes de ello debería la ciudadanía en forma directa o indirecta plantear cuales deben ser los objetivos mínimos a cubrir en caso de ataque externo.

El presupuesto nacional es el fiel reflejo de las políticas reales en materia de Defensa. La asignación a defensa esta por debajo del 2% del PBI <sup>(14)</sup> desde 1989, al tiempo que los precios del equipamiento ha crecido muy por arriba de la evolución del PBI. Es decir que el deterioro en la posibilidad de armamento (y también de refacción de los bienes en inventario) es notorio. Algunos sucesos ocurridos con aviones de la Fuerza Aérea y con el Rompehielos, son muestra cabal del efecto que esta merma en la asignación de recursos genera.

---

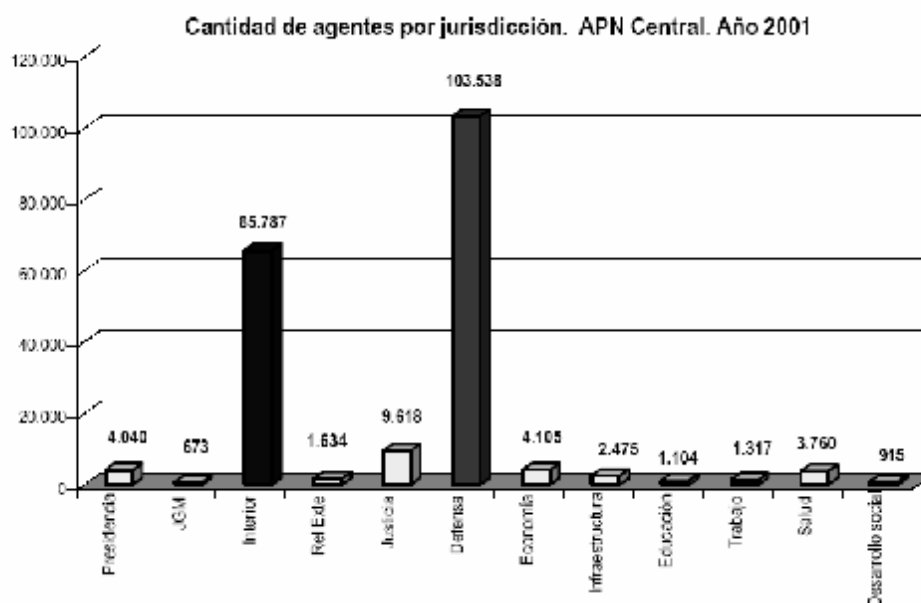
14 SCHEETZ, T, "El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su Contexto y una Metodología de Análisis".

Argentina: Gasto militar como porcentaje del PBI y en dólares corrientes

Año	M/PBI	En millones de dólares
1980	4,40%	9.198
1981	4,86%	8.228
1982	3,50%	2.950
1983	3,47%	3.606
1984	2,31%	2.705
1985	2,30%	2.023
1986	2,31%	2.445
1987	2,28%	2.486
1988	2,12%	2.697
1989	1,88%	1.443
1990	1,45%	2.052
1991	1,51%	2.763
1992	1,42%	3.224
1993	1,32%	3.365
1994	1,44%	4.021
1995	1,56%	4.361
1996	1,39%	4.136
1997	1,24%	4.016
1998	1,35%	4.054
1999	1,47%	4.143
2000	1,35%	3.739

Notas: El tipo de cambio afecta la serie. Esto es muy importante al comienzo de los años 90.  
En 1998 inicia un nuevo año base. Por tanto, el porcentaje no es comparable con años anteriores.

Pero para colmo de males, el ministerio de Defensa (el cual administra los recursos humanos de su área, ya sean civiles o militares) es el organismo con más funcionarios que en ninguna otra repartición pública nacional. <sup>(15)</sup>



15 Cuadro tomado de ZELLER, N. y RIVKIN, A., 2003.

De los fondos asignados por el Presupuesto Nacional, más del 80% de la inversión es para sueldos y/o gastos relacionados, quedando prácticamente nada para el resto de los gastos de operación, movilización, municiones y entrenamiento.

En este esquema, y considerando que la estructura de una organización se debería conformar de acuerdo a los objetivos a conseguir (estrategia), y siendo el presupuesto nacional (asignación de recursos reales a las distintas actividades gubernamentales) casi inexistentes, valdría la pena plantearse si la cartera de Defensa justifica tener el rango de Ministerio.

Desafortunadamente, la unidad y la eficiencia de la inversión en Defensa sólo podría ser apreciada ante la eventualidad de un ataque externo, por lo cual es de difícil control. Adicionalmente, la conformación de los cuadros de comando y tropas es una tarea que lleva años de conformación, no siendo flexible al momento de ser modificada. La estructura salarial y la pirámide de funcionarios en actividad arrojan ratios que no se condicen con una eficiente distribución de los escasos recursos asignados al sector.

## **5. Algunas Conclusiones**

- 1) La dicotomía y tensión entre objetivos políticos (corto plazo) y objetivos nacionales (largo plazo) generan mayor daño en aquellas áreas muy dependientes del factor humano, poco flexible a los cambios, y de control lejano en el tiempo en cuanto a los efectos producidos por las reformas. Un ejemplo típico son las políticas aplicadas en Educación y/o Defensa.
- 2) Los cambios producidos a nivel global impulsan la aplicación del concepto de Gobernanza Democrática en toda su extensión para la administración de la cosa pública.
- 3) La especificidad de la Administración Pública hace que los cambios y adaptaciones al medio sean más lentos, y más debatidos, características propias de la Democracia. En nuestro país, estos conceptos están tomando forma y nos encontramos aún en un periodo de implementación.
- 4) Técnicas administrativas de exitosa aplicación y de vieja data (como el Presupuesto o la Gestión por Objetivos) deben ser adaptados al medio

Público a la vez de ser modificados para cumplimentar aún mejor los objetivos planteados por la sociedad civil.

- 5) La Defensa Nacional no se ha incluido aún dentro de la agenda de debate público. La gran cantidad de personal inherente a la función de Defensa, hace que la discusión sobre que tipo de Fuerzas Armadas son más aptas, sea prioritario.
- 6) La Defensa Nacional, por su importancia, merece y exige un análisis determinante dentro de las facilidades y metodología que impone la Gobernanza Democrática para que los funcionarios designados para la generación de este bien público puedan cumplimentar en forma eficiente y efectiva la tarea encomendada.
- 7) Por tratarse de temas de gestión y administración, los profesionales en ciencias económicas están llamados a ocupar un lugar preponderante dentro de un nuevo ciclo de reformas del Estado, aun en áreas aparentemente extrañas como lo son la administración de la defensa nacional.

## **6. Bibliografía**

Aguilar, Luís F., El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, 30 oct. - 2 nov. 2007.

Agoff, Sergio et al., Saber administrativo en el sector público argentino, Instituto de investigaciones administrativas, FCE UBA, Buenos Aires, 2004.

ARGENTINA, Constitución Nacional, última reforma 1995.

\_\_\_\_\_, Ley 25.164, Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, Buenos Aires 15 de septiembre de 1999, Boletín Oficial 8 de octubre de 1999.

\_\_\_\_\_, Decreto 1421/2002. Reglamentación de la Ley 25.164.

Armijo, Marianela; Buenas prácticas de gestión pública en América Latina, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 - 5 Nov. 2004.

Budge, Ian, "La estabilidad de la democracia", Paidós, Buenos Aires, 1970.

Braud, Philippe, "El jardín de las delicias democráticas", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1993.

Braun, Miguel et. al., "Cada cual ¿Atiende su juego?, el rol del congreso en el presupuesto nacional de la Argentina", Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2006.

Drucker, Peter, "La gerencia de empresas", Sudamericana, Buenos Aires, 1999.

Fassio, Adriana et. al., Saber administrativo en las organizaciones de la sociedad civil, Instituto de investigaciones administrativas, FCE UBA, Buenos Aires, 2004.

Ferrari, Ariel H. y González Escudero, Alejandro, El presupuesto como herramienta de control de gestión, su evolución y estado actual, Congreso Internacional de Costos, Lyon, 2007.

Galbraith, John Kenneth, "The anatomy of power", Houghton Mifflin, Boston, 1983.

Geddes, Bárbara. "Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America", Berkeley, University of California Press, 1994, cap. 1 & 2.

González, Gustavo y Ogliastri, Enrique, "La gerencia pública: ¿Asunto privado?, Gerencia privada, asunto político", Uniandes, Bogotá, 1995.

Grondona, Mariano, Historia de la democracia, Universidad del CEMA, Departamento de Ciencias Políticas, Documento de Trabajo No. 175, Septiembre 2000.

Iacoviello, Mercedes; Una perspectiva política sobre la evaluación de los gerentes del estado, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, Febrero 1998.

Kliksberg, Bernardo et. al., "Cuestionando en administración", Paidós, Buenos Aires, 1973.

Krieger, Mario et.al., "Los desafíos de transformar el estado y la gestión pública Argentina", Fundación Unión, Buenos Aires, 2005.

\_\_\_\_\_, "El presupuesto del estado un camino hacia una nueva gestión pública", Fundación Unión, Buenos Aires, 2006.

López, Andrea (2003a), La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual, Buenos Aires, INAP, Serie I, Documento N° 68.

Mariscotti, Raúl E.P.P., "Hacia un nuevo modelo representativo, republicano y federal", Dunken, Buenos Aires 2006.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la República Argentina, Aspectos teóricos y metodológicos del sistema de presupuesto, Buenos Aires, 1995.

Minzberg, Henry, "El poder en la organización", Ariel, Buenos Aires, 1992.

Montezuma Barragan, Esteban y Roemer, Andres, "Por un gobierno con resultados, el servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación de desempeño de los servidores públicos", Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Fassio, Adriana et. al., Saber administrativo en las organizaciones de la sociedad civil, Instituto de investigaciones administrativas, FCE UBA, Buenos Aires, 2004.

Oszlak, Oscar, "La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional", Ariel, Buenos Aires, 2004.



Salas, Eduardo A., Un balance provisional del sistema nacional de la profesión administrativa a doce años de su vigencia, Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.

Scheetz, Thomas, El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su Contexto y una Metodología de Análisis.

Thwaites Rey Mabel, Tecnócratas vs. punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración. En Revista ENCRUCIJADAS Nro. 6, abril de 2001, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Zeller, Norberto y Rivkin, Ana, El empleo en la administración pública nacional, Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 69, INAP, 2003.

## 7. Notas al pie

- 1) En este caso nos referimos Administración como sinónimo de gestión pública.
- 2) Sobre algunos de estos temas ver KRIEGER, M. et.al., Los desafíos de transformar el estado y la gestión pública Argentina, Fundación Unión, Buenos Aires, 2005. Pág. 9 a 29.
- 3) OSZLAK, O., La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional, Ariel, Buenos Aires, 2004. pág. 261.
- 4) Para profundizar en este tema ver AGUILAR, L., “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”.
- 5) Para comprender el desarrollo del concepto de democracia ver: GRONDONA, M., Historia de la democracia, Universidad del CEMA, Departamento de Ciencias Políticas, Documento de Trabajo No. 175, Septiembre 2000.
- 6) Entendemos voto universal a aquel en el cual no se reglamenta con el fin de dejar fuera del proceso eleccionario a segmentos de la ciudadanía por razones raciales, políticas, religiosas ni de género.
- 7) Constitución de la Nación Argentina reformada en 1994, incluye una nueva sección denominada Nuevos Derechos y Garantías, diciendo: “Art. 36.- Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden

institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles. Todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra quienes ejecutaren los actos de fuerza enunciados en este artículo. Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función.”

- 8) BRAUD, P., 1993, Pág. 9.
- 9) BUDGE, I., Las teorías del conflicto, 1970, Pág. 22 y 23.
- 10) A esta técnica de la conoce como MBO por su denominación en inglés Management by Objectives. Se reconoce a Peter Drucker como su mentor.
- 11) Tomado de FERRARI, A. y GONZALEZ ESCUDERO, A. 2007.
- 12) De acuerdo al decreto reglamentario a la Ley de defensa Nacional, la Defensa Nacional y la Seguridad están claramente diferenciadas en cuanto a su alcance, aplicación y a sus medios. Existe una controversia en cuanto a la aplicación de dicho DR ya que va más allá de lo expresado en la ley mismo.
- 13) Ver GEDDES, B. Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America, Berkeley, University of California Press, 1994, cap. 1 & 2.
- 14) SCHEETZ, T., “El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su Contexto y una Metodología de Análisis”.
- 15) Cuadro tomado de ZELLER, N. y RIVKIN, A., 2003.