

# PRESUPUESTO PÚBLICO BASADO EN DESEMPEÑO: DESAFÍOS PARA SU IMPLANTACIÓN

Víctor Carrillo

El presupuesto público basado en desempeño es una herramienta gerencial que conecta recursos con resultados. El modelo se ha expandido en los últimos veinte años y se le atribuyen incrementos de efectividad, eficiencia y transparencia en el sector público. Pero algunos países han tenido problemas para aplicarlo.

EL PRESUPUESTO basado en desempeño (PBD) se sostiene sobre dos principios: 1) la producción de información sobre el desempeño del sector público (principalmente en forma de objetivos, indicadores y evaluaciones de impacto) y 2) el uso de esa información en las decisiones presupuestarias. El concepto de PBD implica una conexión directa entre los resultados que obtienen las organizaciones públicas y los recursos que se les asignan (Kraan, 2007; Downes, Moretti y Nicol, 2017).

La principal motivación para aplicar el PBD es mejorar el desempeño de la administración pública, con un énfasis especial en mejorar su eficiencia y efectividad. La lógica del modelo supone que la disponibilidad de información sobre el impacto de las intervenciones del sector público facilita los procesos de decisión de los encargados de formular políticas; conociendo cuáles programas funcionan y cuáles no, podrán priorizar el gasto en los proyectos que agreguen mayor valor. Otros argumentos sugieren que el PBD repercute en la transparencia, la rendición de cuentas y el cambio hacia una cultura burocrática enfocada en resultados.

Downes, Moretti y Nicol (2017) distinguen cuatro categorías de sistemas presupuestarios basados en desempeño, según su nivel de madurez en la aplicación del modelo:

1. Simple: provee información de desempeño en paralelo con la publicación del presupuesto anual, con el objetivo de incrementar la transparencia y el volumen de información disponible en la formulación de políticas. Pero esta información no se utiliza en el proceso de asignación presupuestaria.
2. Informativo: ofrece información de desempeño en conjunto con información financiera con mayor periodicidad (por ejemplo, informes trimestrales que muestran el avance del presupuesto anual). No obstante, al igual que en la primera categoría, los resultados de esta información no se relacionan con la asignación presupuestaria.

Víctor Carrillo, profesor del IESA.

3. Gerencial: la información de desempeño es producida y utilizada para la gestión interna y la rendición de cuentas de la organización. Tiene una conexión débil con la asignación presupuestaria.
4. Directo: la información de desempeño es provista junto con la información financiera, y sus resultados tienen efectos en la asignación presupuestaria.

### PBD en el contexto internacional y los problemas para su implantación

El PBD forma parte de un paradigma de reforma de mayor alcance: la «nueva gestión pública» (NGP). Este modelo administrativo da preminencia a los resultados organizacionales sobre el control de los procesos internos (Pollitt y Bouckaert, 2011). Algunos autores proponen el término «nueva gestión financiera pública» (NGFP) y designan el PBD como componente financiero del paquete global de reformas de la NGP (Humphrey, Guthrie, Jones y Olson, 2005). El reconocimiento del PBD como herramienta central en la modernización de las burocracias ha potenciado su importancia y le ha otorgado un espacio relevante en el debate académico y la práctica gerencial.

Existen pruebas tanto de la expansión internacional del modelo como de su vinculación con programas de reforma más amplios (Clark, Menifield y Stewart, 2018). No obstante, el proceso de transferencia global del PBD no ha sido uniforme. Estudios comparados muestran variaciones en la trayectoria de reforma de los países (Sterck y Scheers, 2006). Por ejemplo, en el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), no todas las naciones han logrado implementar la técnica presupuestaria con la misma profundidad. Algunas la internalizan vinculando intensamente la información de desempeño con las decisiones presupuestarias (Gran Bretaña, Dinamarca, Finlandia y Suiza), mientras que otras crean sistemas de información que no guardan relación con el presupuesto (Italia, Estonia y Australia). En términos agregados, la mayoría de los países miembros de esta organización poseen sistemas de PBD «simples» o «informativos» (Downes, Moretti y Nicol, 2017). El mismo patrón se observa en el nivel municipal de gobierno. En los casos de Italia y Alemania se observa un uso «modesto» de la información de desempeño: es utilizada principalmente en la fase de asignación presupuestaria y en menor medida en las labores de seguimiento (Grossi, Reichard y Ruggiero, 2016).

Los estudios muestran que no todas las naciones logran incorporar exitosamente los principios del PBD en las rutinas y culturas administrativas de sus organizaciones. Un problema similar ocurre con la NGP, cuya influencia global ha sido principalmente retórica y regulatoria, pero existe poca evidencia de una convergencia en términos de implementación e impacto. Por ejemplo, para Goldfinch y Wallis (2010) existe una «convergencia heterogénea» en la NGP: países que coinciden en el discurso y los marcos normativos difieren en el proceso de aplicación del modelo.

La aplicación exitosa del PBD requiere algo más que la voluntad de la élite reformadora de introducir la herramienta para mejorar el desempeño del sector público. La interacción de otras variables afecta la consolidación del modelo presupuestario. Es necesaria, entonces, la alineación de un conjunto de factores para que la organización comparta los valores y principios del PBD, movilice recursos para su desarrollo y premie o castigue comportamientos con base en su correspondencia con la nueva práctica.

### Respuestas desde la perspectiva institucional

Es importante identificar los elementos que facilitan u obstaculizan el proceso de internalización del PBD en las organizaciones gubernamentales, dada su conexión con los grados de eficiencia, efectividad y transparencia de la administración pública.

La perspectiva del análisis institucional —específicamente, el «nuevo institucionalismo sociológico»— posee un robusto conjunto de instrumentos conceptuales para explicar los procesos de creación y cambio de instituciones. Las instituciones son definidas como reglas y prácticas duraderas orientadas por una estructura de significados compartidos que prescriben el comportamiento apropiado de los actores (March y Olsen, 2008)

Una institución posee tres características fundamentales:

1. Un elemento de «rutinización» expresado en la existencia de reglas y prácticas estandarizadas, relativamente invariables y resistentes al tiempo y a las preferencias individuales. Las rutinas facilitan los procesos de decisión al establecer cómo deben comportarse actores específicos en situaciones determinadas.
2. Un factor «cognitivo» caracterizado por la existencia de una estructura de significados compartidos por los actores (vocabularios, símbolos, modos de razonamiento) que funciona como marco de referencia para percibir la realidad.
3. Un elemento «normativo» reflejado en la existencia de reglas o lógicas de idoneidad, que restringen el comportamiento de los actores y los invita a comportarse de una manera determinada según la función y la situación.

El elemento normativo constituye la base del concepto de institución: un arreglo para vivir en sociedad, una comunidad de valores y significados que le da sentido al entorno, pero que también prescribe reglas (formales e informales) que llevan a los actores a comportarse de manera «apropiada». En otras palabras, las instituciones proveen a las perso-

### La principal motivación para aplicar el PBD es mejorar el desempeño de la administración pública, con un énfasis especial en mejorar su eficiencia y efectividad

nas una «lógica de lo apropiado», que les indica el comportamiento correcto, aceptado, natural, justificado y legítimo en una situación específica (March y Olsen, 2008).

El cambio institucional es un proceso incremental, cuyo ritmo y profundidad dependen del acoplamiento entre la nueva práctica y las instituciones establecidas (o la convergencia entre las rutinas, significados y lógicas en disputa). Aunque la teoría no es determinista —no dice que el cambio es imposible sin acoplamiento— y postula que las reformas son viables, sí considera que el desacoplamiento institucional es una restricción importante que puede afectar el resultado final de un proyecto de cambio. Para Olsen (2016: 14), «los reformadores del sector público no son omnipotentes ni impotentes. Son más “jardineros” que “arquitectos” institucionales». Por tal razón, las reformas administrativas son de largo plazo e histórico-dependientes.

Toda nueva práctica introducida en una organización debe, entonces, pasar por un proceso de «institucionalización» para alcanzar su consolidación. La institucionalización implica la administración secuencial del proyecto de cambio,

en una trayectoria que comienza con la incorporación formal de la práctica (por ejemplo, en leyes o reglamentos) y termina con su internalización procedimental, cognitiva y normativa por parte de los actores (Tolbert y Zucker, 1996). El concepto es útil para explicar situaciones en las que se observa disonancia entre las estructuras formales (y las rutinas) y los comportamientos de los actores. Por ejemplo, en el caso del PBD se puede atribuir su modesto récord global de implantación a dificultades en el proceso de institucionalización en cada país. Tales dificultades pueden resultar del desacoplamiento entre el «arreglo institucional» que plantea el nuevo modelo (rutinas, significados y lógicas de idoneidad) y las estructuras cognitivas y normativas de las organizaciones receptoras.

### Factores que afectan el proceso de institucionalización

Las variables que afectan el proceso de institucionalización de una nueva práctica, como el PBD, pueden ser clasificadas en dos categorías: contextuales y organizacionales.

#### Variables contextuales

Para la institucionalización de una práctica como el PBD las variables contextuales clave son la presión del entorno y la tradición administrativa.

#### Presión del entorno

En general, a mayor presión mayor probabilidad de consolidar la práctica. ¿Por qué algunas organizaciones absorben ciertas prácticas y otras no? ¿Cuáles son las motivaciones que llevan a introducir un arreglo institucional determinado? Una posible respuesta se encuentra en la teoría del «isomorfismo institucional» (DiMaggio y Powell, 1991), según la cual existen dos condiciones básicas que presionan a las organizaciones para que adopten una estructura específica: 1) coerción o existencia de obligaciones formales en el entorno (marco regulatorio) y 2) presión informal ejercida por la «búsqueda de legitimidad» que impulsa a los actores a copiar instituciones valoradas socialmente. Ambas condiciones han sido utilizadas para explicar la expansión internacional de los paquetes de reforma de NGP y PBD.

Desde la perspectiva de la coerción se ha argumentado que los organismos multilaterales y las agencias de asistencia internacional han condicionado la asignación de recursos a la aplicación de esos modelos de gestión. Esto ha influido particularmente en la trayectoria de la reforma latinoamericana. Goldfinch y Wallis (2010) argumentan, desde la perspectiva de la legitimidad, que se ha construido un «mito» internacional alrededor de la NGP que la ha propugnado como «la mejor práctica» y la ha legitimado como paradigma de reforma (pese a no existir pruebas de su superioridad técnica). Esto crea las condiciones para que, en situaciones de incertidumbre, la élite reformadora «copie» el modelo como una forma de legitimarse ante actores relevantes. También se ha argumentado que el uso de información de desempeño en la gestión presupuestaria se relaciona con el volumen de presión informal ejercida por los ciudadanos y la opinión pública (Grossi, Reichard y Ruggiero, 2016).

La relación entre presiones externas y proceso de institucionalización es fácil de entender. Se refiere tanto a los detonadores (razones para reformar) como a la intensidad del compromiso de los actores por internalizar la práctica. A mayor presión (legal, ciudadana, de opinión pública) mayor compromiso para moldear rutinas, cogniciones y normas que consoliden el nuevo arreglo.

#### Tradición administrativa

El ritmo y la profundidad de la institucionalización del PBD son impactados por la tradición administrativa de la burocracia nacional. Un argumento recurrente en la bibliografía sobre reforma del sector público es que la trayectoria de las intervenciones para mejorar su desempeño es afectada por variables culturales. Tanto el diseño del paquete (las herramientas seleccionadas) como sus resultados son mediados por las «instituciones culturales» de un país (Christensen y Lægheid, 2011) y las «filosofía y cultura de los gobiernos» (Pollitt y Bouckaert, 2011). Posiciones más radicales señalan que el desacoplamiento entre las nuevas estructuras y la cultura de la burocracia es un obstáculo para implementar reformas, y resaltan los casos de Asia y Latinoamérica.

Las burocracias no son homogéneas. Se diferencian por las tradiciones administrativas que posean, y es razonable esperar que reaccionen de manera distinta ante el mismo estímulo (NGP o PBD, por ejemplo). Las tradiciones administrativas son «patrones de comportamiento relativamente duraderos en el estilo y la sustancia de la administración pública de un país particular o un grupo de países» (Painter y Peters, 2010: 6). Difieren en elementos tan importantes como la percepción de la relación entre el Estado y la sociedad, las dinámicas entre políticos y burócratas, la naturaleza de la rendición de cuentas y el énfasis en procesos o resultados. Por ejemplo, existen marcadas diferencias entre las

### El presupuesto basado en desempeño repercute en la transparencia, la rendición de cuentas y el cambio hacia una cultura burocrática enfocada en resultados

tradiciones anglosajona y latinoamericana. En la primera, los grupos de intereses y el mercado ejercen un papel preponderante en la sociedad (al limitar y fragmentar el poder de la burocracia), el servicio civil se encuentra profesionalizado (no politizado), la rendición de cuentas es una práctica recurrente del proceso político y se orienta al ciudadano, y la actividad burocrática se enfoca en el logro de resultados. Mientras que en la tradición latinoamericana el Estado desempeña un papel dominante (con intervención directa o indirecta en el control de amplios espacios sociales), la burocracia se encuentra politizada (con el desarrollo de patrones personalistas y clientelares), los procesos de rendición de cuentas son esencialmente intercambios administrativos dentro del aparato público y la burocracia privilegia el seguimiento de procesos sobre el logro de resultados.

El institucionalismo sociológico no es determinista. No postula que la institucionalización de una práctica sea impedida por la tradición administrativa o que ciertas intervenciones sean aplicables solamente en ciertas culturas. Lo que sí implica su concepción incremental del cambio es que la cultura «filtra y ajusta» la nueva práctica a sus patrones históricos. «Las prescripciones globales de reforma han sido consistentemente interpretadas y responden diferentemente dependiendo de los arreglos institucionales nacionales, los recursos y la tradición histórica» (Olsen, 2016: 21). La tradición administrativa de la burocracia se encuentra imbuida en la estructura de significados y lógicas de idoneidad de las organizaciones que la componen. Por tal razón, la alineación entre la nueva práctica y la cultura del sector público influye en la complejidad y el ritmo del proceso de institucionalización.

### **Variables organizacionales**

La institucionalización de una práctica como el PBD depende también de características de las organizaciones, tales como su liderazgo, estructura y capacidades tanto adaptativa como técnica.

#### *Liderazgo*

La institucionalización del PBD requiere el surgimiento de líderes que promuevan el compromiso con la herramienta y reduzcan la resistencia a ella. Independientemente de los incentivos o restricciones que existan en el entorno, la nueva práctica no será institucionalizada hasta que surja el liderazgo necesario para orientar la tarea. En el estudio de las reformas del Estado se han relacionado las fallas de liderazgo con problemas de implementación. Según Tolbert y Zucker (1996), el líder (o «campeón») ejerce un papel fundamental en el proceso de institucionalización. Su misión es crear consenso entre los miembros de la organización acerca del «valor» o utilidad de la nueva estructura, para legitimarla y producir las condiciones necesarias para su rutinización y estandarización. Esta tarea requiere, en primer lugar, el desarrollo de una narrativa que exprese «disconformidad con las viejas prácticas» (que producen o no resuelven problemas) y «satisfacción con la nueva práctica» (que resuelve problemas); y en segundo lugar, la construcción y conducción de un «compromiso de valor reformativo» que disminuya la oposición al cambio en la organización (Mauro, Cinquini y Grossi, 2018: 232). En otras palabras, el líder debe cumplir objetivos en dos campos: cognitivo y normativo. En el primero, teoriza, define problemas y relaciona la nueva práctica con la solución; y en el segundo, crea un compromiso con la acción e instruye sobre el comportamiento apropiado.

Un papel fundamental del líder es moldear cogniciones mediante el proceso de «teorización». Las instituciones son estructuras de significados compartidos que median las percepciones de los individuos. Los vocabularios, símbolos y lógicas de pensamiento constituyen marcos cognitivos que impactan sus acciones. La completa institucionalización de una práctica se alcanza cuando logra «sedimentarse» en el sistema cognitivo de la organización (Tolbert y Zucker, 1996); es decir, cuando se produce un consenso entre sus miembros sobre la utilidad y los beneficios de la nueva herramienta gerencial. Este consenso se traduce en disminución de la oposición al proyecto de cambio y en la expansión, rutinización y perpetuación de la estructura.

El líder tiene una tarea importante en la modelación de las cogniciones durante el proceso de institucionalización. Debe conceptualizar la relevancia de la nueva estructura con el vocabulario y los símbolos de la organización. Tolbert y Zucker (1996) definen esto como «teorización», un proceso que consta de dos fases: 1) el líder estructura los problemas que enfrenta la organización (diagnostica fallas o fuentes de insatisfacción) y 2) presenta y justifica un nuevo arreglo institucional que soluciona el problema. Según Tolbert y Zucker, si el proceso de teorización es exitoso se alcanza el compromiso (consenso cognitivo) necesario para internalizar la práctica. En caso contrario, existirá disonancia entre las estructuras formales y el comportamiento cotidiano de los actores.

#### *Estructura normativa*

El ritmo y la profundidad de la institucionalización del PBD son impactados por el grado de acoplamiento entre las lógicas de idoneidad. Mientras que la estructura cognitiva de la

organización impacta en la forma como sus miembros perciben e interpretan la realidad, la estructura normativa les indica cuál decisión deben tomar en una situación dada. Una institución es no solo un sistema de significados compartidos, sino también una estructura «predecible» de reglas, prácticas y procedimientos que da por descontado cómo se comportarán los actores (March y Olsen, 2008).

La estructura normativa de una organización es relevante para todo proceso de reforma. La institucionalización de una política está influida por el grado de convergencia (o divergencia) entre las lógicas de idoneidad de la organización y de la herramienta que se quiere incorporar. Por ejemplo, en el modelo del PBD, lo «apropiado» para un burócrata es privilegiar los

### **El reconocimiento del presupuesto basado en desempeño como herramienta central en la modernización de las burocracias ha potenciado su importancia y le ha otorgado un espacio relevante en el debate académico y la práctica gerencial**

resultados sobre los procesos (lo que no implica evadir prácticas de rendición de cuentas). Esa orientación normativa se transforma en un criterio para tomar decisiones en la administración cotidiana, en la que la generación de impacto social está por encima de la extrema rigurosidad (o rigidez) de los procesos. Ahora bien, si el modelo es introducido en un ambiente donde lo «apropiado» para el burócrata es enfocarse en el cumplimiento estricto del proceso, sin atender el grado de eficiencia o impacto de la administración pública, lo más probable es que el PBD quede establecido formalmente (en leyes y manuales de procedimientos) pero no aplicado en la práctica, debido al choque de la política con la estructura normativa.

La alineación de las lógicas de idoneidad depende de dos elementos. En primer lugar, el proceso de teorización realizado por el líder debe justificar y legitimar la relevancia de la práctica. En caso de existir una amplia disonancia entre las lógicas, el líder tiene una función fundamental en la elaboración de una narrativa que genere insatisfacción con el viejo arreglo y satisfacción con la nueva estructura. El segundo elemento es «el diseño del nuevo arreglo institucional». La intervención debe ser planificada de manera que restrinja y moldee el comportamiento de los actores. Por ejemplo, en el caso del PBD, se debe alinear estrictamente la asignación de recursos con la medición de resultados y no con lógicas incrementales.

#### *Capacidad adaptativa de la organización*

La institucionalización del PBD depende de la capacidad de la organización para diseñar «la mejor solución posible». Los modelos de gestión pública se sostienen sobre un núcleo básico de teorías, conceptos y herramientas elaboradas progresivamente por académicos, consultores y burócratas. En sus inicios, estos modelos surgen como respuestas a problemas enmarcados en contextos geográficos e históricos particulares. Tal es el caso de la NGR, que se estructuró originalmente como un conjunto de reformas aplicado por los gobiernos neoliberales del mundo anglosajón durante los años ochenta. Posteriormente, las ideas centrales del paradigma se expandieron internacionalmente, mediante un «proceso de transferencia de políticas» que permitió su aplicación en distintos contextos. La adaptación de las ideas originales a las realidades particulares de cada organización surge como

una variable relevante del proceso de institucionalización; premisa que ha sido recogida por las teorías pos-NGP, según las cuales los paradigmas de reforma dejaron de ser considerados «mapas maestros» y ahora son entendidos como un «menú de objetivos e intervenciones potenciales» (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2015: 235). Esta nueva conceptualización transforma las características del proceso de adopción de políticas: de una simple copia de «soluciones universales» (o mejores prácticas) a un proceso «iterativo» (ensayo y error) y «adaptativo» que busca la «mejor solución posible» para resolver problemas gerenciales concretos.

El proceso de adaptación de las ideas generales de un modelo de gestión pública al contexto particular de una organización implica dos decisiones. En primer lugar, la «definición de los objetivos específicos» que se desea alcanzar con la aplicación de la nueva estructura. Centrarse en la de-

### **La institucionalización del presupuesto basado en el desempeño requiere el surgimiento de líderes que promuevan el compromiso con la herramienta y reduzcan la resistencia a ella**

finición de objetivos ayuda a pensar primero en el problema y luego en la solución. Dicho de otra forma, obliga a pensar primero en la necesidad y luego en la búsqueda de herramientas gerenciales que encajen en la situación particular. Esto es pertinente en términos estratégicos y cognitivos, porque la institucionalización de una práctica se facilita cuando los miembros de la organización logran identificarla como la respuesta a problemas concretos que les causan insatisfacción. Por ello, los nuevos planteamientos de reforma en los países en desarrollo se alejan progresivamente del clásico trasplante de estructuras administrativas desde las naciones industrializadas (soluciones genéricas y rígidas para objetivos vagamente definidos), y se enfocan en la definición ecléctica de la «mejor solución posible» para optimizar funciones gerenciales específicas, como recursos humanos, presupuesto y medición del desempeño. De esta manera se atribuye un significado al proceso de adopción que trasciende la actividad mecánica de copiar un modelo, y aumentan las posibilidades de lograr compromiso con la institucionalización.

La segunda decisión se relaciona con el «diseño autónomo del paquete de intervención», o la selección del conjunto de políticas específicas que se consideran más adecuadas para lograr los objetivos organizacionales, dadas ciertas restricciones. No todas las opciones de intervención que ofrece un modelo de gestión son pertinentes para un contexto determinado. Por ejemplo, en las reformas ejecutadas en los países en desarrollo durante los años ochenta y noventa, no se aplicó el paquete completo de NGP, sino solo las herramientas que se alineaban con la reducción de los costos del sector público. Políticas como la privatización y la reducción del aparato burocrático fueron más frecuentes que la aplicación de modelos de calidad o la creación de sistemas de medición de desempeño. Otro aspecto relevante tiene que ver con la «apropiación» de la intervención por los miembros de la organización. Si el diseño es prefabricado e impuesto desde afuera, disminuye el compromiso de los actores con su institucionalización. Este punto ha sido utilizado para señalar que uno de los obstáculos a la implantación de reformas en los países en desarrollo fue la imposición de sus diseños por las agencias de ayuda internacional (Polidano y Hulme, 1999).

### *Capacidad técnica de la organización*

La institucionalización del PBD depende de la capacidad de la organización para producir información sobre su desempeño. La capacidad técnica de los miembros de la organización para ejecutar el PBD ha sido señalada como un elemento clave del proceso de institucionalización; en particular, se resalta la importancia de desarrollar las «habilidades técnicas para elaborar mediciones de desempeño, indicadores, y la creación de vínculos entre recursos presupuestarios y objetivos» (Mauro, Cinquini y Grossi, 2018: 232). Estudios en gobiernos municipales han señalado la baja calidad técnica de los documentos de medición del desempeño; en los cuales se encuentran, por un lado, proliferación de indicadores financieros y de insumos, y, por el otro, escasez de indicadores de resultados e impactos (Grossi, Reichard y Ruggiero, 2016). Esto ocasiona que el sistema de medición sea poco útil para la gestión por resultados y desincentiva su uso por políticos y burócratas quienes, además, poseen poco conocimiento sobre el PBD y las oportunidades que ofrece para mejorar el desempeño.

### *La alineación de las variables contextuales y organizacionales*

Por sí sola, ninguna variable es capaz de determinar el éxito o el fracaso de la aplicación del PBD. El factor clave es la forma como se relacionan las variables contextuales y organizacionales, pues se producen lógicas que favorecen u obstaculizan la institucionalización del modelo. Por un lado, la presencia de presiones externas y una cultura burocrática orientada a resultados no ejercerán efectos si no se alinean con los factores organizacionales adecuados (liderazgo que teorice e impulse el consenso, adaptación del modelo a la realidad particular y producción de información pertinente y oportuna). Por otro lado, es posible que en la organización surja el liderazgo con el interés de promover el PBD y cuente con la capacidad técnica para acometer esta empresa; pero, si el contexto no presiona para aplicar la herramienta y la tradición administrativa posee lógicas de idoneidad incompatibles con el modelo presupuestario, es difícil que la práctica se internalice.

La «sedimentación» (o institucionalización completa) del PBD ocurrirá cuando se produzca una alineación entre las variables del contexto y la organización; en otras palabras, cuando las presiones del entorno y la cultura de la burocracia sean reforzadas por el liderazgo, y cuando existan las capacidades y las estructuras normativas y cognitivas favorables para el PBD. Una «desalineación» de factores externos e internos afectará el ritmo y la profundidad de la reforma.

Es razonable argumentar que en el escenario ideal se ubiquen distintas lógicas o maneras de interrelación capaces de mostrar la importancia relativa de alguna de las variables. Por ejemplo, es posible que un liderazgo capaz de moldear adecuadamente las estructuras cognitivas y normativas de la organización logre institucionalizar el PBD, en medio de una tradición administrativa incompatible con sus principios, o que en un entorno con poca presión formal (legal) se internalice el modelo debido a que la tradición administrativa imprime en la organización una lógica que legitima su aplicación, independientemente de la fortaleza del liderazgo.

### **El PBD en el contexto latinoamericano**

La idea de una tradición administrativa incompatible con los principios del PBD es de extrema importancia para los ges-

tores públicos latinoamericanos que desean introducir este modelo presupuestario en sus organizaciones. Es necesario analizar la naturaleza de la interrelación de estas variables y los factores que dificultan la aplicación del PBD. Más importante incluso es determinar cuáles elementos deben combinarse en una estrategia de implantación. Las respuestas a estas interrogantes requieren considerar algunas implicaciones de política pública.

Latinoamérica no ofrece un contexto favorable para la aplicación del modelo. La tradición administrativa es legalista, clientelar y poco profesional, características que entran en conflicto con el paradigma de orientación a resultados y decisiones basadas en evidencias. Además, las presiones del entorno son esencialmente formales y están representadas por regulaciones de las leyes de administración financiera y exigencias de los organismos multilaterales que aplican planes de asistencia técnica. En el debate cotidiano no abundan actores y argumentos que exijan mayor efectividad, eficiencia y transparencia del gasto público, lo que impide la formación de un volumen significativo de presiones informales que induzcan a las organizaciones a incrementar su legitimidad mediante la internalización del PBD.

Las limitaciones técnicas y adaptativas de las organizaciones gubernamentales también dificultan la aplicación del modelo presupuestario. La politización y la informalidad de las burocracias latinoamericanas han obstaculizado la formación de un sólido sistema de servicio civil que desarrolle las competencias básicas para implementar el PBD. A esto se suma que las administraciones han presentado dificultades en el proceso de adopción de paradigmas foráneos; por ejemplo, la escasa capacidad de la élite para adaptar un paquete de modernización ideado para el contexto anglosajón (Nickson, 2002).

La implicación práctica para los líderes burocráticos y políticos latinoamericanos es que la consolidación del PBD requiere la generación de más presiones externas y el desarrollo acelerado de capacidades técnicas y adaptativas. Ahora bien, la dificultad para institucionalizar el PBD no tiene que ser un escenario desolador. Por el contrario, el diagnóstico es el punto de partida para clarificar la magnitud de la tarea requerida. Para obtener avances rápidos y significativos es necesario plantear una estrategia audaz, que potencie fortalezas y mitigue debilidades; por ejemplo, resolver el desacoplamiento que existe entre las lógicas de la tradición administrativa y el modelo. La acción inteligente no es esperar a que, a largo plazo, cambien los atributos de las burocracias latinoamericanas (algo que para algunos ni siquiera es deseable); por el contrario, la brecha representa una oportunidad para que los líderes de la región internalicen la importancia de su papel en las organizaciones públicas. El éxito de una técnica gerencial no se decreta en leyes, es necesario que políticos y burócratas actúen como «jardineros institucionales», teoricen, construyan bases de apoyo y legitimen la nueva herramienta con pruebas de su utilidad para resolver problemas concretos.

La consolidación del líder como agente de cambio no es suficiente. También se requiere incrementar las presiones externas. La función de los parlamentos y el sistema de control fiscal es fundamental. Los parlamentos deben redireccionar el debate público sobre el tema presupuestario y sacarlo del análisis de insumos (volumen de recursos y su distribución por partidas) para enfocarse en la evaluación de resultados (impacto social logrado con los recursos). El sistema de control fiscal debe fortalecer la rendición de cuentas con base en

resultados, lo que ayudará a superar la visión estrictamente procedimental de sus actuaciones. Además, el desarrollo progresivo de las capacidades técnicas y adaptativas de los gerentes es una tarea en el que los centros de política pública

## En el debate cotidiano latinoamericano no abundan actores y argumentos que exijan mayor efectividad, eficiencia y transparencia del gasto público, lo que dificulta la aplicación del PBD

deben agregar valor con el desarrollo de líneas de investigación sobre los efectos del PBD en el desempeño del sector público o las tareas requeridas para adaptar paradigmas que fluyen en el proceso global de transferencia de políticas.

Moldear estructura cognitivas y normativas no es tarea sencilla, pero asimilar el objetivo es el primer paso para lograrlo. Salir de un mundo de políticas que no se ejecutan comienza por detectar los determinantes de su implementación. El debate está abierto. **■**

### REFERENCIAS

- Brinkerhoff, D. y Brinkerhoff, J. (2015): «Public sector management reform in developing countries: perspective beyond NPM orthodoxy». *Public Administration and Development*. Vol. 35: 222-237.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2011): *The Ashgate research companion to new public management*. Nueva York: Routledge.
- Clark, C., Menifield, C. y Stewart, L. (2017): «Policy diffusion and performance-based budgeting». *International Journal of Public Administration*. Vol. 41. No. 7: 528-534.
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1991): «The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational field». En W. Powell (ed.): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Downes, R., Moretti, D. y Nicol, S. (2017): «Budgeting and performance in the European Union». *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 2017/1. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-performance-in-the-eu-oecd-review.pdf>
- Goldfinch, S. y Wallis, J. (2010): «Two myths of convergence in public management reform». *Public Administration*. Vol. 88. No. 4: 1099-1115.
- Grossi, G., Reichard, C. y Ruggiero, P. (2016): «Appropriateness and use of performance information in the budgeting process: some experiences from German and Italian municipalities». *Public Performance Management Review*. Vol. 39: 581-606.
- Humphrey, C., Guthrie, J., Jones, L. y Olson, O. (2005): «The dynamics of the public financial management change in an international context». En C. Humphrey, J. Guthrie, L. Jones y O. Olov (eds.): *International public financial management reform: progress, contradictions, and challenges*. Connecticut: Information Age Publishing.
- Kraan, D.-J. (2007): «Performance budgeting in OECD countries». *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 7. No. 4. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43411385.pdf>
- March, J. y Olsen, J. (2008): «Elaborating the “new institutionalism”». En S. Binder, R. Rhodes y B. Rockman (eds.): *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0001
- Nickson, A. (2002): «Transferencias de políticas y reformas en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management». *Revista del CLAD*. No. 24.
- Olsen, J. (2016): «An institutional perspective». En S. van de Walle, y S. Groeneveld (eds.): *Theory and practice of public sector reform*. Nueva York: Routledge.
- Painter, M. y Peters, G. (2010): «The analysis of administrative traditions». En B. Peters (ed.): *Traditions and public administration*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Polidano, C. y Hulme, D. (1999): «Public management reform in developing countries: issues and outcomes». *Public Management Review*. Vol. 1. No. 1: 121-132.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011): *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University press.
- Sterck, M. y Scheers, B. (2006): «Trends in performance budgeting in seven OECD countries». *Public Performance and Management Review*. Vol. 30. No. 1: 47-72.
- Tolbert, P. y Zucker, L. (1996): «The institutionalization of institutional theory». En S. Clegg, C. Hardy y W. Nord (eds.): *Handbook of organization studies*. Londres: Sage.