

DILEMAS Y POTENCIALIDADES DE LOS PRESUPUESTOS ORIENTADOS A RESULTADOS: LÍMITES DEL GERENCIALISMO EN LA REFORMA PRESUPUESTAL*

David Arellano Gault**

david.arellano@cide.edu

CONTENIDO

Introducción

***PRESUPUESTOS Y RESULTADOS: UNA DIFÍCIL INTEGRACIÓN
ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA***

SOLUCIONES PRÁCTICAS A DILEMAS TEÓRICOS NO RESUELTOS

***LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS PRESUPUESTOS ORIENTADOS A
RESULTADOS***

REFLEXIONES FINALES

Bibliografía

* Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001

** Director de la División de Administración Pública del CIDE (México)

DILEMAS Y POTENCIALIDADES DE LOS PRESUPUESTOS ORIENTADOS A RESULTADOS: LÍMITES DEL GERENCIALISMO EN LA REFORMA PRESUPUESTAL

David Arellano Gault

david.arellano@cide.edu

Introducción

Los administradores públicos desde hace tiempo se quejan sistemáticamente de que no pueden realizar su trabajo apropiadamente debido a que existe demasiada interferencia política, extensa y redundante normatividad, muy poco apoyo a la innovación y muy poca capacidad de responder con discreción inteligente a situaciones cambiantes (Schick, 1966; Wildavsky, 1992).

La búsqueda por una solución a este dilema ha sido una de las líneas de investigación más importante de diferentes corrientes dentro de la economía y de la administración pública. De manera muy resumida el argumento central puede ser expresado así: los administradores públicos son actores con intereses particulares y esquemas racionales de maximización de beneficios que controlan recursos públicos en condiciones de monopolio. En otras palabras, son actores con mucho poder, con ventajas sobre los ciudadanos (e incluso sobre los agentes políticos que se suponen los controlan) en términos de información y recursos. Por esto, ningún esquema que sólo base la acción del gobierno sobre principios éticos puede “pasar” la prueba de tratar y controlar efectivamente actores diversos y racionales (Ostrom, 1972).

De esta manera, el diseño institucional de las democracias ha tendido más a controlar a la burocracia que ha dirigirla a la eficiencia. Las democracias están diseñadas para controlar el comportamiento de sus administradores, no para que éstos actúen de manera eficiente (Niskanen, 1972). Este control, es sumamente ambiguo, pues al basarse casi exclusivamente sobre los procesos deja espacios de ambigüedad muy amplios en términos de los resultados alcanzados. Esta ambigüedad juega a favor de la burocracia, en detrimento de los controladores políticos y de la sociedad misma, pues las probabilidades de que estos dos últimos tengan capacidad de dirección de las complejas agencias burocráticas es reducida. Para transformar este esquema institucional es necesario realizar un cambio profundo de perspectiva. Es necesario crear los incentivos para que los administradores públicos, la burocracia, puedan tener más libertad de decisión y acción. Esto porque no hay manera organizacional más adecuada de enfrentar a realidades contextuales cambiantes. Sin embargo, lograr esto implicará vincular esta libertad con mecanismos de control y rendición de cuentas que aseguren a la sociedad que la actuación de sus burocracias (y para el caso, de sus políticos también) es legal y legítima. Con ello, una transformación del comportamiento hacia esquemas de acción innovadora y flexible podrá instrumentarse aun en la burocracia, que nunca dejará de ser un conjunto de actores diversos y racionales (es decir, que pueden buscar racionalmente aprovecharse de los recursos públicos para fines privados).

La perspectiva que busca que las burocracias obtengan mayor flexibilidad e inteligencia para actuar, pero al mismo tiempo asegurar que su comportamiento sea legal y de que la rendición de cuentas a la sociedad no se vea afectada por tal flexibilidad, es la de presupuestos dirigidos a resultados. Cambiando el criterio tradicional de control de los recursos de los procesos al nuevo criterio de control a través de evaluación de resultados, es posible de manera más sólida no sólo planear el uso de los recursos sino entender y dirigir el gasto de esos recursos para obtener determinados resultados (Boston, *et al.*, 1994).

De esta manera, a partir de una retórica sumamente atrayente como la expuesta anteriormente, la discusión sobre este tipo de presupuestos se ha colocado en un lugar sustantivo en el debate sobre la reforma de la administración pública. Este instrumento propugna ser una forma concreta y viable de inducción de comportamientos innovadores y “posburocráticos” (Barzelay, 1992) sin por ello perder el control sobre los aparatos administrativos y afectar la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

La idea del artículo es justamente la de arriesgar algunas reflexiones respecto de las posibilidades de que este argumento clásico de la conocida como Nueva Gestión Pública (NGP) se convierta en realidad en un contexto complejo. En otras palabras, la promesa de liberar la innovación y la inteligencia a través de presupuestos dirigidos a resultados se basa sobre la construcción de una institucionalidad técnica del comportamiento burocrático (aparentemente con poco espacio para la ambigüedad dado el control por resultados medibles). Sin embargo, no hay elemento más político en los procesos de decisión pública que la presupuestación, desde su diseño, distribución, control, hasta su ejecución. El estudio de diversos casos (Arellano, *et al.*, 2000) deja entrever que la implementación de este tipo de esquemas debe enfrentar un proceso complejo de adaptación, negociaciones complejas y aprendizaje. Adaptación en términos de que es indispensable un programa muy detallado y preciso de la reforma, paso a paso, con el menor número de ambigüedades posibles y con arreglos legales y técnicos continuos para ir respondiendo a los diversos retos propios de la implementación. Negociaciones porque no existe un “catálogo” completo y sistemático de resultados e impactos, lo que implica que agencias gubernamentales, agencias controladoras e incluso miembros del Congreso o del Parlamento deban entablar un diálogo continuo para efectivamente llegar a un “acuerdo” sobre los resultados (pocas veces en realidad los impactos). Aprendizaje porque el tiempo de adaptación y comprensión por parte de los jugadores administrativos y políticos es amplio y lleno de vicisitudes para efectivamente administrar, controlar y dirigir por resultados.

A lo largo de este proceso (adaptación, negociación y aprendizaje), la variable política no desaparece, como insinúa la promesa de la NGP, sino todo lo contrario. La movilidad política y el proceso de negociación y reacomodo se rehace, y se recrea en una nueva institucionalidad que no acaba de desligarse de la vieja forma de actuar en las administraciones públicas. Es más, es posible especular con cierta base que en estas reformas las agencias gubernamentales encargadas de las finanzas son las que adquieren un poder importante, reconstruyendo el mapa de poder entre las agencias gubernamentales. En otras palabras cualquier agenda gubernamental corre el riesgo de convertirse en una agenda que se mide financiera y económicamente si quiere defender resultados e impactos medibles.

En el siguiente apartado se propone dirigir la discusión en términos de las ventajas y desventajas de implementar presupuestos dirigidos a resultados, partiendo de la premisa de que la reconstrucción del juego institucional del presupuesto no necesariamente va a cambiar

a partir de una definición técnica (de resultados e impactos) de la presupuestación.

Presupuestos y resultados: una difícil integración administrativa y política

La concepción de presupuestación basada en resultados no es nueva. Al menos puede rastrearse desde la Comisión Hoover en EUA en 1949. Sin embargo es justo decir que la propuesta actual guarda importantes innovaciones: a) porque la manera de generar lógica en la definición de resultados para hacerlos mensurables es a través de sistemas de planeación estratégica que “suben” desde las organizaciones concretas hacia las esferas controladoras del gasto, b) enfatizan la descentralización del control en el proceso decisorio, donde los dirigentes de las organizaciones gubernamentales obtienen flexibilidades y libertades de gestión a cambio de resultados, c) se cambia de una rendición de cuentas basada en la vigilancia sistemática del cumplimiento de las normas a una responsabilidad por los resultados específicos y medibles.

De esta manera, las mediciones de los resultados o del desempeño no sólo se utilizan para medir la eficiencia en la ejecución del gasto en sus diversos programas, sino que se convierten en la base del propio proceso de presupuestación, autorización y ejecución. De alguna manera, los resultados buscan dar sentido y congruencia a la integración de las diferentes agencias gubernamentales, sus acciones y resultados, ligándolos con los impactos que el gobierno como un todo pretende alcanzar. Los presupuestos, en este sentido, adquieren a todo nivel una nueva dimensión: el gasto debe generar resultados e impacto y estos deben definir el gasto.

De alguna manera, su implementación en diversos países ha generado resultados mixtos (Arellano *et al.*, 2000). Es posible, dado el grado de avance de experiencias como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, observar algunos de los beneficios potenciales de la implementación de sistemas de medición del desempeño, que incluyen: a) mejoran la continuidad en el trabajo de las agencias y reducen la incertidumbre de su administración y control a través del establecimiento de expectativas claras para cada una de ellas, b) se obtiene y genera más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto del gasto, el costo, el proceso y los resultados de los diferentes programas públicos, c) se ubican y definen cada vez de manera más efectiva los recursos necesarios para cada acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos y en los procesos y flujos específicos que van de una designación de gasto a un impacto sobre las variables sociales o económicas, d) se generan vínculos más fuertes entre planeación, presupuestación y evaluación, obligando a una discusión de política pública más integral y coordinada.

De esta manera el proceso ideal de una presupuestación por resultados implicaría que los programas, como categorías presupuestales, deben establecer actividades asociadas que contribuyan al mismo objetivo más allá de las unidades de gasto o estructuras administrativas encargadas. Los “outcomes” o impactos se definen como aquellos que reflejan el grado de afectación positiva de las acciones de una organización o conjunto de organizaciones gubernamentales en el público beneficiario, y los “outputs” o resultados que se quiere alcanzar, serían la medida de la cantidad de bienes o servicios producidos por una agencia. Este proceso de concatenación entre impactos y resultados implica la construcción de un modelo relativamente completo de la contribución que los diferentes programas, manejados por diferentes agencias, tienen tanto en el uso de recursos, como en el costo y eficiencia de las acciones diseñadas. En otras palabras, no es posible contentarse solamente

con una definición del nivel de recursos que se necesita para emprender una acción, sino una comparación en términos de eficiencia, congruencia e incluso equidad de cada programa y de cada acción organizacional a emprender.

Como se insinuó más atrás, la implementación de este tipo de presupuestos enfrentó en diversos países diferentes dilemas prácticos de difícil resolución, entre los que podemos mencionar: *a)* es poco claro si la respuesta presupuestal apropiada a un programa de desempeño pobre sea reducir los fondos o incrementarlos; *b)* desempeño puede depender de factores externos o fuera del control de la agencia; *c)* se incrementan incentivos para reportar de manera equivocada; *d)* ¿cómo se definen los modelos de concatenación resultados-impactos? La medición de los flujos, de los impactos cruzados, de las acciones de actores no gubernamentales son cuestiones sumamente complejas que evitan la generalización del uso y elaboración de estas cadenas, *e)* presupuestar es una actividad política de toma de decisiones. Esta actividad implica que diversos actores sufrirán costos y afectaciones para sus intereses. La presupuestación no es nunca un asunto mecánico de ubicación de recursos basados en fórmulas.

Estos dilemas son de difícil resolución. En la práctica, cada país ha encontrado diferentes maneras de resolver estos dilemas, aunque sea de manera parcial. También es cierto que pese a estos problemas, en ningún caso se ha planteado la posibilidad de regresar al sistema anterior de control por procedimientos porque es claro, en la mayor parte de las experiencias internacionales, que el control por normas disminuye la capacidad de tomar decisiones flexibles e inteligentes ante los cambios contextuales, convirtiendo al proceso en la razón de ser de la agencia gubernamental.

Dejando claro en este sentido que los cinco dilemas anteriormente planteados no necesariamente son insalvables y que de alguna manera se han experimentado soluciones pragmáticas o funcionales hasta cierto punto, no deja de llamar la atención que tales soluciones sean en realidad experimentos basados en la prueba y el error (lejos de la aparente completitud de la solución propuesta en el discurso).

Analicemos por ejemplo el quinto dilema antes mencionado: la presupuestación es una actividad técnica en operación pero política en naturaleza. Dentro de este elemento político tomemos uno de los más polémicos: el papel de la rendición de cuentas en un presupuesto por resultados.

Una de las más grandes preocupaciones respecto la utilización de estas ideas gerencialistas en la administración pública es el de la rendición de cuentas. De alguna manera, podría decirse que parte de la fuerza del argumento gerencialista está en la promesa de eliminar interferencias innecesarias del ámbito político sobre decisiones que tienen una base técnica (Pollitt, *et al.*, 1998). Es decir, si se establecen claros criterios mensurables desde el proceso hasta el resultado, pareciera ser a la luz de la NGP que cualquier intervención subjetiva, no-técnica sobre el asunto sería fácilmente identificable y desechable. De la misma manera entonces, los sistemas de rendición de cuentas podrían basarse en algo más importante como son los impactos y no los procesos, liberando así las capacidades de innovación e imaginación de las burocracias. De alguna manera, dos argumentos preocupan en este sentido: primero el hecho de que la interferencia política sea vista como indeseable en un proceso que se asume puede ser prácticamente técnico y segundo, que flexibilidad y comportamiento innovador sean limitados por los esquemas de rendición de cuentas (Arellano, 2000).

Respecto el primero, la preocupación apenas comienza a ser resaltada con estudios empíricos y evaluaciones relativamente completas. El estudio de Pollitt, Birchall y Putman

sobre el proceso de descentralización administrativa en el Reino Unido (1998) muestra cómo el proceso de liberación de las fuerzas gerencialistas ha implicado hacer a un lado a las autoridades locales representativas. El “déficit” democrático de estas acciones es claro, cuando en el caso referido los reformadores argumentan que la cuestión clave es si los servicios están siendo otorgados de manera eficiente y efectiva y no quién los otorga. Pollit y sus colegas argumentan en este sentido que es sumamente peligroso confundir rendición de cuentas administrativa y política. La NGP tiene todavía que responder entonces cual es el papel de los representantes electos en toda este proceso de reforma dirigida a resultados.

Por otro lado, efectivamente, rendición de cuentas y autonomía de gestión pueden contraponerse. La rendición de cuentas es asegurar que un agente hace lo que se le dijo hiciera. Autonomía es que los actores de manera independiente puedan escoger incluso el objetivo a perseguir. La rendición de cuentas entonces no está necesariamente asociada a innovación. Rendición de cuentas así está asociada a cumplir las reglas (Light, 1993). La vigilancia aquí se contenta con detectar errores e imponer sanciones negativas. Pero una rendición de cuentas por desempeño implica focalizarse en el logro del resultado. La vigilancia se define en términos de “benchmarking” y de la construcción e implementación de incentivos positivos (Campbell, 1994; Light, 1993).

En teoría o de acuerdo con la NGP, un presupuesto por resultados clama que cumple con la rendición de cuentas y con la libertad de acción administrativa. Las oficinas centrales de control del presupuesto y diseño de la política pública mantendrán el control del total de recursos y de las prioridades de gasto, añadiendo ahora información y evidencia sobre los logros de los programas (Cothran, 1993). A cambio, los administradores obtendrán mayor discrecionalidad para *i)* movilizar recursos de un año a otro, *ii)* manejar los tiempos del manejo de recursos, *iii)* generar y retener ingresos y ahorros, y *iv)* para mover recursos entre programas (Forsythe, 1993; OCDE, 1993).

Pero probablemente los presupuestos dirigidos a resultados no puedan dar una solución tan simple a esta cuestión. Las reformas presupuestales han sido criticadas por su inhabilidad para considerar la política de la presupuestación (Joyce, 1993^a; Pilegge, 1992; Rubin, 1988, 1992; Schick, 1994; Wildavsky, 1964; 1992). Todas las reformas deben responder una pregunta ¿quién debe recibir los beneficios de las reformas presupuestales y en qué proporción? En otras palabras, un cambio en la política presupuestal implica un cambio en el sistema político. La literatura de presupuestos dirigidos al desempeño en general ignora estos elementos, incluso con un discurso francamente apolítico (Harris, 1995). Es indispensable entender que la observación de resultados no sólo implica cambios en la conducta de la burocracia sino de otros actores como el congreso o los grupos de interés. No hay ninguna ley, regla, norma social que haga obligatorio este cambio de comportamiento de manera automática. En países democráticos, puede existir cooperación entre el congreso, las agencias financieras y los administradores de proyectos, pero en la dinámica concreta, los administradores deben cumplir con las normatividades de las agencias financieras y éstas son responsables ante el congreso en el uso de los recursos públicos. El ejecutivo puede avanzar en la instalación de un sistema basado en resultados, pero en última instancia es el legislativo quien declara el propósito y autoriza los recursos a través de la ley.

Wildavsky opina que se debe evaluar los resultados del presupuesto en términos de procesos y no al revés. De otra forma, dice, “requeriría comenzar con una teoría que contenga los criterios para determinar lo que debe estar en el presupuesto, que sería ni más ni menos una teoría que estableciera lo que el gobierno debería hacer” (1992, p. 429)

Soluciones prácticas a dilemas teóricos no resueltos

Más allá de la discusión normativa, existe una literatura reciente que trata de enfrentarse de manera práctica a estos dilemas. Para el caso del último ejemplo que utilizamos en el apartado anterior, Dwivedi y Habbra (1988) proponen diferenciar cinco tipos de rendición de cuentas: organizacional o administrativa, legal, profesional, política y moral. La administrativa se refiere a la relación jerárquica entre los centros de responsabilidad y las unidades donde las órdenes se implementan. La legal se refiere a las acciones del dominio público establecidas en los procesos legislativos o judiciales. La política se refiere al poder de las autoridades políticas para regular, definir prioridades y apropiarse de recursos. Profesional se refiere al cumplimiento y evaluación de los estándares profesionales de ética y resultados. Moral se refiere a los principios reconocidos en la constitución o las leyes y que son aceptados por la sociedad como normas sociales de comportamiento.

Por otro lado, Romzek y Dubnick (1993) plantean que los mecanismos de rendición de cuentas varían con referencia a dos dimensiones: fuente del control y grado de control. La primera se refiere a los orígenes de las expectativas —internas o externas— y a la relación de los *stakeholders* (actores influyentes organizados o semi organizados) con la agencia o individuo. El grado de control se refiere a la distancia que existe en especificación de deberes y al escrutinio de acciones a través de un rango muy amplio de asuntos. Por ejemplo, un grado bajo permite una discreción considerable por parte de la agencia o el empleado. En cambio, un grado alto significa una cercana especificación de deberes.

Combinando a estos dos enfoques planteados se pueden observar cuatro categorías de rendición de cuentas: *i)* rendición de cuentas burocrática: alto control de una agencia interna, típicamente supervisión de reglas de operación. El valor es la eficiencia. La lógica es dirigir a las expectativas de los administradores a las prioridades de la alta jerarquía. Las relaciones de rendición de cuentas se dan entre superior y subordinado. *ii)* rendición de cuentas legal: alto grado de escrutinio de una fuente externa. Alto nivel de control pero basado en relaciones contractuales entre una parte controladora fuera de la agencia y los miembros de la organización. La relación agente-principal implica un acuerdo entre el subordinado y el controlador externo para seguir las reglas y la ley como valor central. *iii)* rendición de cuentas profesional: caracterizada por un bajo nivel de escrutinio desde una fuente de control interna. Se da en situaciones técnicas o de problemas complejos. *iv)* rendición de cuentas política: bajo nivel de escrutinio desde una fuente externa (aunque difusa como los ciudadanos). El valor es la responsabilidad. Hay gran discreción para manipular mecanismos y medios para llenar las expectativas. Todas estas son formas legítimas de rendición de cuentas y están presentes en una organización de manera simultánea.

Los administradores tienen que balancear y equilibrar diferentes tipos de rendición de cuentas. La discreción de los administradores tiene que ver necesariamente con la habilidad de ejercitar su propio juicio y experiencia profesional en la toma de decisiones. De todas maneras, rendición de cuentas implica ser capaz de responder a las demandas o necesidades, no a la administración de expectativas. La necesidad de balancear diferentes tipos de rendición de cuentas implica hacer explícita la pluralidad de intereses involucrada en cada proceso de cambio. Esto es algo poco tratado en las teorías normativas de las reformas presupuestales. Los administradores públicos deben dar respuesta y ser responsables ante funcionarios elegidos y políticos designados, cuerpos legislativos y cortes judiciales. Asociados con estos actores existen diferentes mecanismos para asegurar rendición de

cuentas y diferentes visiones de lo que esto significa.

Los presupuestos orientados a resultados defienden que las entidades son responsables de ser eficientes, económicas y efectivas, pero esto provee muy poca base para mantener sistemas externos de rendición de cuentas (Harris, 1995). Estos valores gerencialistas ignoran dos cuestiones básicas: una es ¿desde el punto de vista de quién se juzga la economía, la eficiencia y la eficacia? Responder a esta pregunta implica introducir un criterio básico de la administración pública: equidad. Criterio que puede discutirse, hacerse explícito, pero difícilmente puede ser definido exclusivamente a través de mecanismos y técnicas. La otra pregunta crítica es ¿cómo se traduce la información acerca del desempeño específico de una entidad en los juicios de los valor relativos a los diferentes gastos para diferentes propósitos? (*Op cit.*, p 22-23)

Entonces es factible decir que las reformas presupuestales dirigidas a resultados no responden adecuadamente a las múltiples evidencias que hacen pensar que los cambios procedurales y administrativos no necesariamente van a cambiar la naturaleza política y de múltiples intereses involucrados de la actividad presupuestal. La política de la presupuestación continúa siendo un formidable límite y un enorme sistema control sobre los administradores. No se puede asumir que la rendición de cuentas políticas se adapte a los dictados de la reforma. No necesariamente, además, generará más discrecionalidad para los administradores. El burocratismo puede incrementarse si la información de desempeño se añade en el reporte de requerimientos y de revisión de arriba-a-abajo, haciendo la preparación del presupuesto más pesada y complicada. Los legisladores pueden intentar usar tales mediciones como un mecanismo negativo para cortar el gasto más que para aliviar a los administradores de controles ex ante, promoviendo así más micro-gestión¹. Existen restricciones al comportamiento burocrático que son externas a cualquier reforma presupuestal.

En general, es de esperar que un sistema de presupuestación por resultados incremente el número de reglas, guías y requerimientos de cumplimiento por parte de las agencias centrales de control presupuestal. En otras palabras la implementación de presupuestos dirigidos al desempeño puede: a) añadir, no sustituye, la información correspondiente al presupuesto tradicional, b) incrementar el número de instrucciones y reglas presupuestales para que las agencias preparen su presupuesto, c) añadir, no sustituir, la información que los legisladores utilizan para evaluar el presupuesto ex ante y ex post, d) no reducir el número de reglas, regulaciones y procedimientos que las agencias deben cumplir para administrar y ejecutar sus presupuestos.

La dimensión política de los presupuestos orientados a resultados

Parece existir un consenso en que la reforma de la administración pública se hará realidad cuando los comportamientos de las burocracias cambien efectivamente. Otra idea compartida por muchos investigadores es que la implementación de un sistema de presupuestos dirigidos por resultados es crucial para el éxito de la reforma gerencialista de la administración pública. Lo es también el hecho aceptado (aunque no estaría de más en realidad volver a revisar tal supuesto) de que para ello es indispensable liberar a la

¹ Es decir, intentos permanentes por parte de los legisladores de intervenir incluso en la definición de decisiones operativas de las organizaciones públicas y no solamente, como se supone debería ser, en las grandes directrices estratégicas.

burocracia de límites normativos, de micro gestión, de vigilancia que son inoperantes y que generan ineficiencia como consecuencia.

Pese a estos consensos, no es evidente, sin embargo, que los factores más importantes de tal tipo de reforma estén clara y precisamente definidos o resueltos. Aquí hemos discutido brevemente varios de los dilemas de la implementación de presupuestos orientados a resultados. Existen dilemas meramente operativos en este sentido: construir mediciones de resultados no es un proceso técnico solamente, sino que involucra un importante proceso de negociación y discusión entre agencias gubernamentales que además tienen espacios de poder diferenciados en una reforma de este tipo, por ejemplo.

Pero existen también dilemas más graves, como lo es el hecho de que el presupuesto es un instrumento político en cualquier democracia. La política de la presupuestación, como advirtió Wildavsky hace más de treinta años, no puede ser relegada por una reforma gerencialista que parece insinuar que es capaz de eliminar la interferencia política sobre la actividad presupuestal. Sin considerar el ineludible enfrentamiento de intereses que implica el proceso de presupuestación y de ejercicio del gasto público, las reformas presupuestales dirigidas a resultados están condenadas a asumir que es posible que algunos comportamientos burocráticos cambien, no siendo tan clara tal posibilidad en el cambio de comportamiento por parte de las agencias controladoras y normativas que son responsables ante las legislaturas por el uso de los recursos públicos. Este cambio de comportamiento no está asegurado en ninguno de estos actores dada la naturaleza política de su intervención. Así, se corre el peligro de que los resultados no sustituyan la evaluación sobre los procesos y las normas, sino solamente se añadan a estas. Más aún, sin una clara perspectiva de las implicaciones políticas de “amarrar” la acción gubernamental a indicadores de resultados, la reacción política de los diversos actores tenderá a ser cada vez más conservadora tanto en la forma de presentar resultados como de defender los logros alcanzados, para así evitar que tal despliegue técnico de compromisos no se convierta en un arma política generadora de más conflictos.

En otras palabras, un presupuesto dirigido a resultados en la práctica implica la transformación de diversas relaciones que se generan entre los ejecutores de las políticas y los representantes políticos en los parlamentos o los congresos. Alcanzar efectivamente dirigir a las organizaciones públicas a actuar con base en resultados obliga a pensar en la rendición de cuentas: más autonomía de gestión, siempre y cuando existan claros y medibles resultados a alcanzar en el tiempo. Pero al ser difícil medir con claridad los diversos impactos y resultados de las organizaciones gubernamentales, en la práctica tal definición requiere ser debatida, discutida e incluso acordada en el ámbito político.

Vayamos por partes en la argumentación. Las reformas gerencialistas del presupuesto parten del supuesto de que es necesario dar más autonomía a las organizaciones gubernamentales para eliminar la micro gestión y permitir a los tomadores de decisión actuar inteligentemente sobre un contexto cambiante (“let the managers manage”). Técnicamente hablando, esta autonomía no sólo permitirá actuar sobre un contexto cambiante, sino que permitirá el desarrollo de marcos institucionales de actuación eficiente: actuación organizacional con base en contratos específicos, con claros derechos de propiedad, disminuyendo las posibilidades de oportunismo en la relación agente principal e induciendo a comportamientos colectivos eficientes. Sin embargo, la autonomía es un concepto relativo siempre vinculado a una definición complementaria de control. En el caso de organizaciones gubernamentales tal definición de control y vigilancia es todavía más urgente. Pero tal problema se salva si la actuación de las organizaciones gubernamentales está “atada” a un

sistema de logro de resultados, de generación de valor a partir del control, no por procesos, sino por resultados medibles, transparentes, consultados incluso con la sociedad.

Esta argumentación que sustenta la idea de presupuestos por resultados parece descansar ampliamente en la confianza de que es posible a través de un proceso técnico y de razonamiento, llegar a la construcción de precisos, no-ambiguos, resultados e incluso impactos de la acción gubernamental. De esta manera, los presupuestos de este tipo parecerían ser un pieza clave de las reformas gerencialistas, dándoles viabilidad y otorgándoles un instrumento poderoso de cambio gubernamental, porque: a) el presupuesto es el principal elemento de restricción y acción de los servidores y las organizaciones públicas; b) es el principal instrumento de acción ligado ampliamente al concepto de acción legal de los gobiernos; c) contiene instrumentos generales, globales de cambio de comportamiento de los agentes gubernamentales, tanto políticos como designados; d) es un instrumento de interacción política pues las diversas fuerzas y partidos políticos tiene que ver ampliamente en la definición y aprobación del presupuesto.

Es claro observar que los presupuestos son en la realidad una construcción política, que en países plurales, está íntimamente ligado al debate y la discusión política. Pero esta dimensión es la que justamente está poco desarrollada en el discurso gerencial de los presupuestos dirigidos a resultados. De alguna manera se asume que la discusión política pasa a ser una discusión técnica, una vez que las organizaciones gubernamentales se dirigen por resultados nada ambiguos, públicos y precisos. Esto podría ser cierto para determinadas acciones y proyectos gubernamentales, más bien los rutinarios y simples. Pero en el contexto de los presupuestos contemporáneos, existe una gama muy amplia de objetivos de política llenos de ambigüedades, complejos en su definición, y difusos en términos de resultados e impactos a alcanzar en tiempos políticamente marcados.

Por ello, en la práctica, la implementación de estos presupuestos implican una transformación importante de las estructuras y relaciones políticas a distintos niveles: a) entre Representantes y Ejecutivo; b) entre Representantes y agencias controladoras y vigilantes del gasto; c) Entre representantes y agencias gubernamentales; d) entre agencias gubernamentales y agencias controladoras; e) entre agencias controladoras y Ejecutivo.

En este sentido es necesario desarrollar una “economía política” de los presupuestos dirigidos a resultados. En otras palabras, es necesario comprender que: a) estos presupuestos añaden nuevas ideas técnicas, pero no eliminan ni eliminarán la discusión política sobre el papel y las acciones gubernamentales; b) la discusión de resultados, impacto y desempeño es una discusión que involucra la definición y ordenamiento de preferencias múltiples entre actores heterogéneos. No hay solución técnica para la ordenación de preferencias y la definición de resultados para cualquier situación; c) los presupuestos que buscan ordenarse por resultados pueden ser vistos como políticas públicas (como Barzelay, 2000, propone respecto la NGP), donde las agendas de los actores políticos y burocráticos, los debates y argumentos entre los diversos agentes políticos, el contexto de la discusión sobre el estado y la administración pública son variables contextuales y coyunturales particularmente importantes en todo esfuerzo de introducción de presupuestos de este tipo.

Reflexiones finales

Parece existir un consenso en que la reforma de la administración pública se hará realidad cuando los comportamientos de las burocracias cambien efectivamente. Otra idea

compartida por muchos investigadores es que la implementación de un sistema de presupuestos dirigidos por resultados es crucial para el éxito de la reforma gerencialista de la administración pública. Lo es también el hecho aceptado (aunque no estaría de más en realidad volver a revisar tal supuesto) de que para ello es indispensable liberar a la burocracia de límites normativos, de micro gestión, de vigilancia que son inoperantes y que generan ineficiencia como consecuencia.

Pese a estos consensos, no es evidente, sin embargo, que los factores más importantes de tal tipo de reforma estén clara y precisamente definidos o resueltos. Aquí hemos discutido brevemente varios de los dilemas de la implementación de presupuestos orientados a resultados. Existen dilemas meramente operativos en este sentido: construir mediciones de resultados no es un proceso técnico solamente, sino que involucra un importante proceso de negociación y discusión entre agencias gubernamentales que además tienen espacios de poder diferenciados en una reforma de este tipo, por ejemplo.

Pero existen también dilemas más graves, como lo es el hecho de que el presupuesto es un instrumento político en cualquier democracia. La política de la presupuestación, como advirtió Wildavsky hace más de treinta años, no puede ser relegada por una reforma gerencialista que parece insinuar que es capaz de eliminar la interferencia política sobre la actividad presupuestal. Sin considerar el ineludible enfrentamiento de intereses que implica el proceso de presupuestación y de ejercicio del gasto público, las reformas presupuestales dirigidas a resultados están condenadas a asumir que es posible que algunos comportamientos burocráticos cambien, no siendo tan clara tal posibilidad en el cambio de comportamiento por parte de las agencias controladoras y normativas que son responsables ante las legislaturas por el uso de los recursos públicos. Este cambio de comportamiento no está asegurado en ninguno de estos actores dada la naturaleza política de su intervención. Así, se corre el peligro de que los resultados no sustituyan la evaluación sobre los procesos y las normas, sino solamente se añadan a estas. Más aún, sin una clara perspectiva de las implicaciones políticas de “amarrar” la acción gubernamental a indicadores de resultados, la reacción política de los diversos actores tenderá a ser cada vez más conservadora tanto en la forma de presentar resultados como de defender los logros alcanzados, para así evitar que tal despliegue técnico de compromisos no se convierta en un arma política generadora de más conflictos.

Bibliografía

- Anders, K. (1997), *Performance budgeting in the states: practitioners' views on accountability, discretion, and reform*. PH.D. Thesis. UMI Dissertation Services.
- Arellano, D. (2000), “¿Soluciones innovadoras o nuevos dogmas? Cinco debates necesarios sobre la Nueva Gestión Pública”, en *Management International*, Quebec, vol. 5. núm.1.
- Arellano, D., et al. (2000), “Nueva Gerencia Pública en acción: procesos de modernización presupuestal”, *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, Caracas.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Californi. California U. Press.
- Boston, J. et al., (1994), *Reshaping the State: New Zealand's bureaucratic revolution*. Auckland. Oxford U.P.
- Broom, C. y L. McGuire. (1995), “Performance-based government models: building a track record”, *Public Budgeting & Finance*, vol. 15, núm. 4 pp. 3-17
- Campbell, C. (1994), *Bringing strategic decision making into planning and budgeting*, Washington D.C., World Bank Public Management Unit.

- Cothran, D. (1993). "Entrepreneurial budgeting: an emerging reform?", *Public Administration Review*, vol. 53, pp. 445-454.
- Dwivedi, O. y Jabbara, J. (1988) "Public service responsibility and accountability", en Dwivedi y Jabbara (eds), *Public service accountability: a comparative perspective*, West Hartford, Ct. Kumarian Press.
- Forsythe, D.W. (1993), "Financial management and the reinvention of government", *Public Productivity and management Review*, vol. 16, núm. 4, pp. 415-423.
- Harris, J (1995), "Service efforts and accomplishments standards: fundamental questions of an emerging concept", *Public Budgeting and Finance*, vol. 15, núm. 4, pp. 18-37
- Joyce, P.G. (1993^a), "The reiterative nature of budget reform: is there anything new in federal budgeting?", *Public Budgeting & Finance*, vol. 13, núm. 3, pp. 36-48.
- , (1993^b), "Using performance measures for federal budgeting: proposals and prospects", *Public Budgeting and Financial Management*.
- Light, P. (1993), *Monitoring Government*. Washington D.C. Brookings.
- Melkers, J. y K. Willoughby. 1998. The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 59. en *Public Administration Review*. Vol. 58. No. 1
- Niskanen, W. (1972), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine.
- OCDE. (1993), *Performance Appraisal: Practice: Problems and Issues*, Paris. OCDE.
- Ostrom, V. (1972), *The intellectual crisis of American Public Administration*, Alabama, Alabama University Press.
- Pilegge, J.C. (1992), "Budget reforms", in Rabin, J. (ed.), *Public Productivity Handbook*, New York, Marcel Dekker.
- Pollit, C. et al. (1998), *Decentralising public service management*. Londres. GBC.
- Romzek, B y M. Dubnick (1993), "Accountability and Expectations in American Public Administration", in J. Perry (Ed.), *Research in Public Administration*, Greenwich, CN: Jai Press
- Rubin, I.S. (1988), *New Directions in Budget Theory*, Albany, New York. State University of New York Press.
- , (1990), "Budget theory and budget practice: how good the fit?", *Public Administration Review*, núm. 40, pp. 179-189.
- Schick, A (1966), "The road to PPB: the stages of budget reform", en *Public Administration Review*, diciembre, pp. 243-58.
- , (1990), "Budgeting for results: recent developments in five industrialized countries", *Public Administration Review*, vol. 50, pp. 26-34.
- , (1994), "From the old politics of budgeting to the new", *Public Budgeting & Finance* vol. 14, núm. 1, pp. 135-144.
- Wildavsky, A. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown.
- , (1992), *The new politics of the budgetary reform*. Glenview, Il, Scott Foresman