

Presentación

Después de siete décadas de esfuerzos de reforma presupuestaria bajo el modelo del Presupuestos por Resultados (PB – “Program” o “Performance Budget”), sus efectos siguen estando muy por debajo de las expectativas originales. Se ha conseguido progresar en varios aspectos (p. ej., mayor producción e incorporación de información por resultados en el documento presupuestario; proyección plurianual y revisiones comprensivas del gasto; mejor conocimiento de los problemas de implementación del PB). Pero no hay evidencias de que su principal objetivo, la asignación y control del gasto en función de los resultados de la gestión, se haya conseguido de manera significativa en ningún país. A pesar de una larga serie de reformas, sus responsables no parecen cuestionar la validez universal del modelo. En algunos países se han evaluado las iniciativas de reforma, pero la atención se ha centrado en identificar y superar problemas de puesta en práctica y en diseñar una buena estrategia de implantación. Muy poco se ha reflexionado en la Administración Pública sobre sus limitaciones conceptuales. La OCDE y muchos expertos advierten que no hay una interpretación única (“no one-fits-all model”), que cada país introduce y adapta el PB con propósitos y estrategias diferentes, de manera acorde a su tradición, instituciones y cultura administrativa. Pero la diversidad en la aplicación del PB no significa cuestionar la validez de sus principios y métodos.

En este trabajo se analizan dos de los motivos del limitado avance de la reforma a los que sus responsables no han prestado suficiente atención: la validez y relevancia contingente del PB y el control del gasto por resultados (modelo gerencial) según las características del contexto de gestión en el que se pretende aplicar y su arraigo institucional o integración con otras funciones relacionadas con la gestión del gasto. En primer lugar, se examinan los avances conseguidos y las dificultades encontradas al aplicar el PB como instrumento de mejora de la productividad y rendimiento del gestor público a través de la introducción de incentivos a la competición por los recursos presupuestarios. Posteriormente se presenta y analiza un marco conceptual (modelo de gobernanza) que permita evaluar y mejorar la eficacia en sentido realzado, entendida como capacidad de colaborar en red para la innovación y adaptación de las políticas de gasto en respuesta a situaciones de incertidumbre y complejidad. Finalmente, se presentan unas reflexiones sobre el rol a jugar por el Ministerio de Finanzas o el centro que lidere la reforma del sistema presupuestario. Los modelos y conceptos presentados en este trabajo van acompañadas de ejemplos reales que ilustran su aplicabilidad. Este estudio solo pretende abrir un espacio de debate para investigaciones y reformas futuras de la gestión y evaluación estratégica del gasto público. Contrariamente a lo que algunos expertos han pensado y muchos funcionarios del MF piensan, la “taza” de la reforma presupuestaria no está vacía.