

Uso de información de desempeño en la aprobación del presupuesto del municipio de Maracaibo, Venezuela

Performance information use in the approval process of the budget in Venezuela's Maracaibo municipality

**Víctor Gerónimo
Carrillo Labrador**

Instituto de Estudios
Superiores de
Administración
(IESA)
Venezuela

<https://orcid.org/0000-0003-0687-8087>

victor.carrillo@iesa.edu.ve

Sitio web personal:

[https://www.iesa.edu.ve/](https://www.iesa.edu.ve/profesores-e-investigacion/profesores/victor-g-carrillo-l)

[profesores-e-investigacion/](https://www.iesa.edu.ve/profesores-e-investigacion/profesores/victor-g-carrillo-l)

[profesores/victor-g-carrillo-l](https://www.iesa.edu.ve/profesores-e-investigacion/profesores/victor-g-carrillo-l)

Resumen

El uso de información de desempeño (ID) es la utilización sistemática de la información del resultado e impacto de las políticas en el proceso de toma de decisiones. La evidencia empírica disponible reporta una utilización limitada de ID por parte de los legisladores en el ámbito global. En ese contexto, esta investigación responde a la pregunta: ¿Qué factores influyen en el uso de ID en los concejales del municipio de Maracaibo, del estado de Zulia, en Venezuela, durante la aprobación del presupuesto? Se aplicó un diseño de investigación cualitativo, en específico un estudio de caso simple con entrevistas semiestructuradas y análisis temático. Se concluye que la escasez y baja calidad de la información, la existencia de arenas formales e informales en la aprobación del presupuesto y las restricciones de acceso a ID para los concejales de oposición, son los principales factores que moldean las tendencias de uso.

Palabras clave: información de desempeño, uso de información de desempeño, gestión pública por resultados, Venezuela, presupuesto basado en desempeño.

Abstract

Performance information (PI) use is the systematic use of information on the output and outcome of policies in the decision-making process. The available empirical evidence reports a limited use of PI by legislators at a global level. In that context, this research answers the

question: What factors influence the use of PI by aldermen of the Maracaibo municipality of Zulia State, in Venezuela, during the approval of the budget? A qualitative research design was applied, specifically a simple case study with semi-structured interviews and thematic analysis. It is concluded that the scarcity and low quality of information, the existence of formal and informal arenas in the approval of the budget, and the restrictions on access to PI for opposition aldermen are the main factors that shape the trends in use.

Keywords: performance information, performance information use, performance measurement, Venezuela, performance-based budgeting.

Introducción

El concepto de información de desempeño (ID) es descrito en la literatura como la información sistemática sobre los resultados e impactos producidos por las organizaciones públicas. Dicha información se presenta en la forma de indicadores de desempeño no financiero, evaluaciones de impacto, reportes de gestión y auditorías (Askim, 2007). Se espera que la existencia de tales insumos incentive el análisis sobre el desempeño de la organización (Walker *et al.*, 2018) e impulse mejoras en los estándares de calidad, eficiencia, efectividad y transparencia de la gestión (Han y Moynihan, 2022). La ID no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar el resultado de las políticas. En su trabajo seminal, De Lancer Julnes y Holzer (2001, p. 695) propusieron la distinción entre “adopción” (incorporación formal de sistemas de medición) e “implementación” (uso real de la ID). Desde entonces se comenzó a examinar el *uso de la información de desempeño*, el cual se define como la utilización sistemática, por parte de los oficiales públicos (políticos y burócratas) de la información del resultado e impacto de los programas en los procesos de toma de decisión (Kroll, 2015a).

En términos empíricos, el uso de ID ha sido catalogada como “la mejor manera para juzgar” si el movimiento de gestión por desempeño ha tenido éxito (Moynihan y Lavertu, 2012, p. 592). No obstante, este “ha sido el ‘talón de Aquiles’ de la gestión pública” (Kroll y Vogel, 2013, p. 974). Por ejemplo, Dimitrijevska-Markoski y French (2019) argumentaron que “existe una desconexión aparente y predominante entre la disponibilidad de información sobre el desempeño y su uso real por parte de los administradores públicos para influir en las decisiones y los resultados” (p. 699). El problema excede los límites de las burocracias y también se ha registrado un uso discreto de ID en organizaciones no gubernamentales (Lee, 2020).

Los argumentos anteriores se encuentran respaldados por estudios de campo que analizan el comportamiento de gerentes públicos y funcionarios electos en distintos países. Por ejemplo, en una investigación mixta en la legislatura del estado de Georgia (EE. UU.), Bourdeaux (2008) aplicó encuestas y entrevistas semiestructuradas a 19 miembros de

la Cámara Baja y a 13 senadores, en las cuales registró que el 63 % no tiene interés en considerar la ID en la toma de decisiones financieras. Así mismo, Frisco y Stalebrink (2008) examinaron el uso en la elaboración de los reportes presupuestarios de los legisladores del Congreso estadounidense, determinando porcentajes de utilización de 10,2 % y 13,73 % para la Cámara de Representantes y el Senado, respectivamente. En otro estudio, Taylor (2011, p. 1328) documentó en el resultado de una encuesta realizada a 53 jefes de agencias públicas en Australia, que la mayoría de sus entrevistados utilizaban los indicadores de desempeño en “pequeña medida (a veces), especialmente en los niveles superiores”. Finalmente, Saliterer *et al.* (2019) en un análisis documental de los diarios de debate del parlamento austríaco en el periodo 2013-2017 registraron un uso del 19 % de ID en las decisiones de asignación presupuestaria. Por el contrario, en el otro extremo, Askim (2007) y Bjørnholt *et al.* (2016) evidenciaron una considerable disposición al uso (69 %) o un uso elevado de ID (entre el 65 % y el 80 %) por parte de los políticos noruegos y daneses, respectivamente.

En lo que respecta a Venezuela, un reciente estudio cuantitativo sobre el Poder Legislativo del municipio de Maracaibo (Carrillo, 2024), reportó un limitado uso de ID (9,2 %) por parte de los concejales en las sesiones de aprobación del presupuesto anual entre el 2012 y el 2021. Adicionalmente, en lo referido a los patrones de uso, la investigación expresó tres hallazgos relevantes. Primero, se estableció que los concejales del partido de gobierno incorporaron un mayor volumen de ID en sus discursos (7,7 %) en comparación con sus pares de oposición (1,5 %). Segundo, el uso total de ID se incrementó en los periodos cuando la Cámara Municipal fue controlada por una mayoría hegemónica alineada con el Poder Ejecutivo. Tercero, la principal motivación de los concejales que utilizaron ID durante el periodo analizado fue defender la gestión del alcalde y mantener el *status quo*.

En correspondencia con los argumentos anteriores, el propósito de esta investigación es contribuir al entendimiento del uso de ID en el contexto legislativo local. Para esto, se exploraron las interpretaciones de los concejales del Concejo Municipal de Maracaibo (CMM) del estado de Zulia en Venezuela, sobre los factores que influyen en la utilización de ID durante los debates de aprobación del presupuesto en la Cámara. Se aplicó un diseño de investigación cualitativo, en específico un estudio de caso simple de alcance exploratorio, en el cual, mediante estrategias deductivas e inductivas, se estructuraron temas que ilustran las variables que influyen en el fenómeno analizado.

1. Revisión de la literatura y proposición teórica del caso de estudio

El examen de los factores que afectan el uso de ID en la toma de decisiones públicas es un tópico ampliamente estudiado en el programa de investigación sobre la gestión por resultados. Prueba de ello es que el tema ya cuenta con par de revisiones sistemáticas de la literatura (Kroll, 2015a; Carrillo *et al.*, 2021). Esta investigación seleccionó la clasificación de factores propuesta por Kroll (2015a) como marco conceptual general para agrupar las distintas contribuciones teóricas del área. En dicho trabajo el autor dividió las categorías de análisis en: organizacionales, individuales y contextuales.

1.1. Factores organizacionales

Consisten en las variables que afectan el uso de ID en la organización. La mayor cantidad de trabajos empíricos se enfocan en el análisis del efecto de la *madurez de la práctica de gestión por resultados* en el desarrollo de este comportamiento organizacional.

Los hallazgos sistematizados en la literatura expresan que existe una relación directa y positiva entre la madurez del sistema de medición y la aplicación de prácticas de gestión por desempeño en la organización (Kroll, 2014). En esta línea, distintos autores se han dedicado a operacionalizar la variable madurez del sistema de medición y a probar empíricamente su influencia en el uso de ID. En primera instancia, *madurez* significa la existencia de un *stock de datos de desempeño que sea accesible a los usuarios* (Moynihan y Pandey, 2010; Dimitrijevska-Markoski, 2019). Sin embargo, no es suficiente que dichos datos sean provistos, y se requiere además que se integren en las rutinas administrativas de toma de decisión mediante la implementación de procesos, formatos y sistemas de control de gestión (Hammerschmid *et al.*, 2013), con el objetivo de crear *foros de aprendizaje* que propicien la discusión, el análisis y la formulación de implicaciones de política para la organización (Moynihan y Landuyt, 2009; Dimitrijevska-Markoski y French, 2019).

En segundo término, la madurez del sistema de medición implica que los datos producidos e integrados en los procesos cuentan con ciertos *atributos de calidad* y se adaptan a los requerimientos de los usuarios. Un estudio previo estableció una relación positiva entre la calidad del sistema de medición y el uso de ID (Hwang, 2021). Al mismo tiempo, otras investigaciones destinadas a examinar los efectos de atributos específicos de la calidad de la información, reportaron que algunas de las razones de la no utilización de ID fueron: la ausencia de indicadores de resultado e impacto de los programas en los reportes de la organización (Grossi *et al.*, 2016), la existencia de formatos presupuestarios engorrosos, enfocados en

indicadores de insumos y actividades que no vinculan los recursos financieros con el resultado de las políticas (Jethon y Reichard, 2022; Raudla, 2012), y la presentación de data en forma numérica y no gráfica, factor que obstaculiza su comprensión (Ballard, 2020).

1.2. Factores individuales

Esta categoría concierne a los rasgos o atributos individuales de políticos y burócratas que influyen el uso de la información de desempeño. Los estudios relevantes sobre esta área de investigación se dedican al examen de dos elementos: la *motivación al servicio público* y el *convencimiento de la utilidad de los datos*.

La *motivación al servicio público* (MSP) es “el grado en que el funcionario le encuentra significado y valor social a su función, más allá de las recompensas materiales” (Carrillo, 2020, p. 13). Investigaciones empíricas en gobiernos municipales establecieron sólidas relaciones causales entre la MSP y el uso de datos de desempeño (Desmidt y Meyfrootd, 2024; Kroll, 2014; Kroll y Vogel, 2013; Moynihan y Pandey, 2010). Los oficiales con MSP desarrollan un modelo prosocial de gestión (Moynihan *et al.*, 2012), en el cual les impulsa más el altruismo que el interés propio. Esto implica que, desde esta percepción de la función pública, el uso de ID responde más al valor o impacto social de la tarea realizada que a las recompensas materiales individuales que se puedan derivar de él. En otras palabras, la literatura ha reportado que un funcionario que intrínsecamente se encuentra guiado por valores altruistas y aprecia la contribución de su tarea en la generación de cambios sociales, estará más dispuesto a utilizar datos de desempeño que otro que no posea dichas características. Una posible explicación para tal comportamiento es que quien posee MSP, se interesa en entender la lógica del funcionamiento de un programa para mejorarlo y potenciar su impacto social.

El otro factor individual se refiere al *nivel de convencimiento que posee el individuo sobre los beneficios de utilizar datos de desempeño*. Los hallazgos de investigaciones cuantitativas establecieron una relación causal entre variables psicológicas-cognitivas como la actitud positiva hacia los datos, la convicción de la utilidad de la ID y su uso (Kroll, 2014, 2015b).

De los hallazgos anteriores es posible concluir que el uso de ID no sólo depende de la calidad objetiva de los datos (algo inmerso en el nivel de madurez del sistema de medición), sino que además se requiere que la cognición del usuario establezca que dichos insumos informativos son una herramienta útil y beneficiosa en la gestión de la organización.

1.3. Factores contextuales

Se refieren a los elementos que se encuentran fuera de la organización estudiada, pero influyen en el uso de ID. La literatura empírica se concentra en el análisis de dos aspectos:

El primero, es el reporte de una relación positiva entre el uso de ID en la organización y el *involucramiento de políticos y ciudadanos* en los casos de Estados Unidos y Alemania (De Lancer Julnes y Holzer, 2001; Kroll, 2014). La lógica detrás de estos hallazgos es que las reformas de gestión por resultados suelen ser intervenciones transversales que abarcan amplios espacios del sector público y, por tal razón, requieren que los líderes políticos se apropien del proceso e incentiven la coordinación entre las distintas partes del sistema de desempeño. Además, los oficiales electos deben cumplir el papel de agentes de cambio que teorizan e implementan la política, ya que el uso de ID representa una modificación en las rutinas organizacionales establecidas, significa un esfuerzo cognitivo adicional por parte de los usuarios y, por lo tanto, es probable que se resistan ante tales reformas.

Segundo, en su trabajo seminal, Raudla (2012, p. 1009) indagó sobre los factores que afectaron el uso de ID en los miembros del Comité de Finanzas del Parlamento estonio. Uno de sus hallazgos estableció que la *dinámica de poder entre el Legislativo y el Ejecutivo* influyó en la disposición de los parlamentarios para utilizar ID en las decisiones presupuestarias. En específico, en el caso estonio se concluyó lo siguiente: si los miembros del Legislativo perciben que la Asamblea posee una función limitada en las decisiones presupuestarias (principalmente porque las discusiones y los acuerdos se desarrollan en la fase de formulación del Ejecutivo, al ser el Parlamento un mero actor que “sella lo que la coalición gobernante quiere hacer”), no se animarán a incorporar información de desempeño en sus deliberaciones aprobatorias.

Finalmente, con base en los argumentos enunciados en la revisión de la literatura, se presenta la *proposición teórica inicial sobre el uso de ID en el Poder Legislativo municipal de Maracaibo* (véase la Figura 1). Dicha proposición creó los fundamentos para dos elementos esenciales en el desarrollo de un estudio de caso (Yin [1984], 2014). Primero, sirvió de guía para la elaboración del protocolo de entrevista y la operacionalización de las variables por indagar. En segunda instancia, sentó las bases para la creación de una explicación rival (descrita en la parte final de este artículo) que contribuyó a la validez interna de los hallazgos.

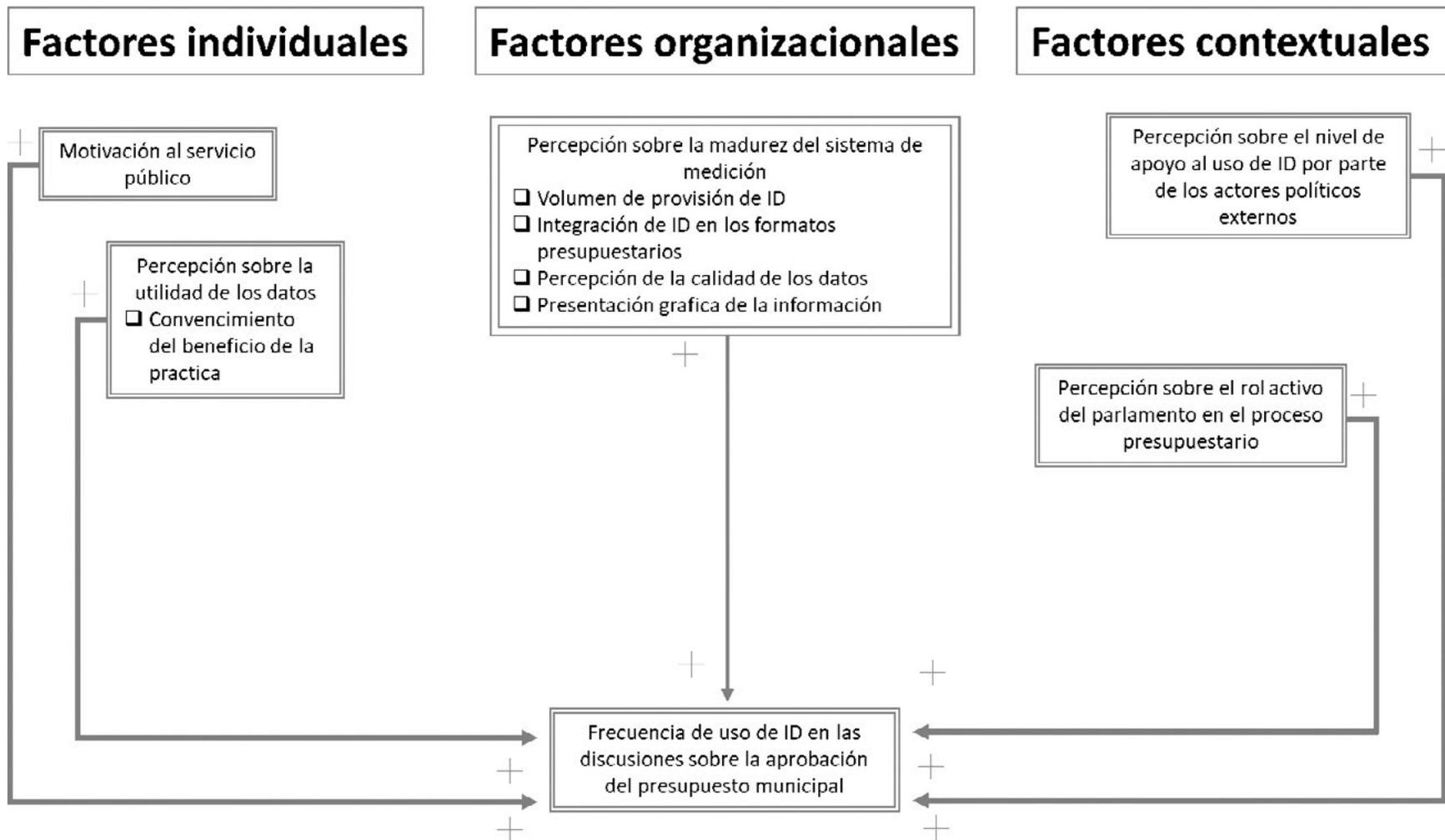


Figura 1

Proposición teórica de la investigación

Fuente: elaboración del autor.

2. Metodología

Se elaboró un estudio de caso simple de alcance exploratorio mediante la metodología propuesta por Robert Yin ([1984] 2014). La unidad de análisis fue el Concejo Municipal de Maracaibo en Venezuela. Se seleccionó el CMM por ser un caso instrumental. De acuerdo con Robert Stake (1995, p. 3), un caso instrumental es aquel que se estudia para incrementar el entendimiento teórico general sobre un tópico determinado, independientemente de que sea un caso “típico” o “extremo”. En adición, la organización facilitó el acceso del investigador a los informantes clave y a la recolección de datos en campo.

Las estrategias de análisis del estudio de caso se orientaron en las recomendaciones de Miles *et al.* (2014) y Yin ([1984] 2014). En primera instancia, se aplicó una estrategia deductiva, en la cual las categorías de la proposición teórica guiaron la elaboración del protocolo de entrevistas y la codificación de los datos cualitativos. Seguidamente, tanto en la recolección de los datos como en la exploración inicial de ellos, el investigador implementó una estrategia inductiva en la que comparó los hallazgos preliminares con la proposición teórica. Durante este proceso se detectaron nuevos códigos, categorías y relaciones entre variables que abrieron el espacio para estructurar una explicación rival e incrementar la validez interna de la investigación.

Entre junio y julio del 2022, el investigador realizó catorce entrevistas semiestructuradas. De los trece concejales principales, doce accedieron a participar en el estudio. En cuanto a su experiencia legislativa, seis tenían menos de un año, tres tenían más de cuatro años y dos más de nueve años. De los doce entrevistados, ocho apoyaban al partido de gobierno y cuatro estaban en la oposición. En adición, se entrevistaron a los funcionarios responsables de las áreas de planificación y presupuesto del Concejo Municipal y la Alcaldía de Maracaibo, con el objetivo de alcanzar un mayor entendimiento del proceso presupuestario de la ciudad. Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y duraron en promedio 43 minutos. Cada uno de los participantes dio su consentimiento para colaborar en el estudio. El investigador resguardó la identidad de los entrevistados para asegurar su protección y la confiabilidad de las respuestas.

Luego de las entrevistas, el investigador transcribió las grabaciones y archivó los documentos de cada participante en carpetas electrónicas individuales. Posteriormente, mediante la utilización del programa de análisis cualitativo Nvivo 13, se ejecutaron los procesos de codificación de los datos y análisis de contenido. Esta actividad se registró en dieciocho memos y diagramas exploratorios que fueron elaborados siguiendo los criterios de Corbin y Strauss (2015). Luego de la exploración inicial de los datos de las entrevistas, el

investigador aplicó la estrategia de *muestreo teórico* (Corbin y Strauss, 2015), con el objetivo de profundizar en los nuevos conceptos y códigos que surgieron en la fase exploratoria. En correspondencia con esto, en febrero del 2023 se ejecutó una segunda ronda de entrevistas con dos concejales de la muestra original para alcanzar la *saturación*. Dichos concejales fueron seleccionados en virtud de sus años de experiencia (entre cinco y seis), su posición política (uno de gobierno y otro de oposición) y a la riqueza de la información que suministraron en la primera ronda. Las entrevistas duraron 89 minutos en promedio y fueron transcritas y archivadas siguiendo el protocolo mencionado en la primera ronda.

Posteriormente se procedió a ejecutar la *integración de los datos cualitativos*. De acuerdo con el método de Corbin y Strauss (2015), se elaboraron seis memos y diagramas analíticos. Dicha información fue sistematizada y presentada nuevamente a los dos concejales seleccionados para la segunda ronda de entrevistas. Durante ese proceso, los participantes evaluaron la validez de los hallazgos y sugirieron ajustes que fueron incorporados por el investigador para robustecer los supuestos del estudio. Finalmente, los hallazgos definitivos fueron presentados y resumidos mediante un análisis temático.

3. Presentación y discusión de los resultados

3.1. Antecedentes del caso de estudio

Maracaibo es la capital del estado de Zulia, una región ubicada al noreste de Venezuela. Zulia posee una extensión de 63 100 km² y una densidad de 73,7 habitantes por km² (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2011). Según el XIV Censo Nacional de Población y Vivienda (INE, 2014), Zulia es el estado más grande de Venezuela en términos poblacionales (3 704 404 habitantes). Su principal actividad económica es la explotación petrolera. En el 2015 concentró poco más de un tercio (32 %) de la producción de crudo del país (PDVSA, 2023).

Maracaibo es el segundo municipio urbano de Venezuela en cuanto a demografía (1 459 448 habitantes), sólo detrás del municipio de Libertador (Caracas, la capital de Venezuela) con 1 939 901 (INE, 2014). Posee una extensión de 393 km² y su economía se sostiene principalmente en los sectores de comercio y servicios. El CMM es el órgano legislativo local, compuesto por trece concejales principales.

La técnica presupuestaria aplicada en Maracaibo es el presupuesto por programas. Mediante esta metodología, los recursos financieros deben distribuirse por “sectores, programas, subprogramas, proyectos y demás categorías programáticas equivalentes” (Oficina Nacional de Presupuesto de Venezuela [Onapre], 2024). Según lo estipulado en las leyes que rigen el proceso de planificación pública en Venezuela (Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, 2010) y la gestión de los municipios (Ley Orgánica del Poder

Público Municipal, 2010), el proceso de aprobación del presupuesto ocurre de la siguiente manera: antes del primero de noviembre de cada año, el alcalde debe presentar el *Proyecto Anual de Ordenanza de Presupuesto* ante el Concejo Municipal y este tiene hasta el 15 de diciembre para aprobarlo. Una vez remitido el proyecto, el documento se somete a dos discusiones en el órgano legislativo. En la primera, un representante del Poder Ejecutivo presenta el proyecto presupuestario. En esa oportunidad, los concejales sólo aprueban su recepción y declaran finalizada la sesión. Posteriormente, en la segunda discusión ocurre el debate formal sobre el contenido del proyecto. En esa sesión los legisladores pueden objetar las premisas de ingresos y gastos sobre las cuales se fundamentó el cálculo del presupuesto anual, lo cual les otorga el poder para incrementar o disminuir el monto total del proyecto presentado por el Ejecutivo.

Pese al poder de veto formal que posee el Legislativo sobre el Ejecutivo, en el caso del CMM, la consistente mayoría de miembros del partido de gobierno en la Cámara le otorgó al alcalde una influencia relevante sobre el Legislativo en materia presupuestaria. Según Carrillo (2024), entre el 2012 y el 2021 el partido de gobierno y sus aliados controlaron la mayoría del Concejo en ocho de los diez años, y en tres de esos ocho años (2019 a 2021) la mayoría fue hegemónica (todos los concejales representaban al partido de gobierno). Esto último fue consecuencia de la estrategia política de los partidos opositores de no participar en las elecciones alegando la ausencia de condiciones electorales competitivas y transparentes. Un ejemplo de la influencia del Ejecutivo sobre el CMM se ilustra en la Tabla 1. Entre el 2013 y el 2022, el proyecto de presupuesto presentado por el alcalde fue aprobado sin ninguna modificación por el Legislativo en nueve de diez oportunidades.

Tabla 1

Diferencia entre el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo y el presupuesto aprobado por el CMM 2013-2022 (MM bolívares)

Año	Proyecto de presupuesto presentado por el alcalde	Presupuesto aprobado por el CMM	Variación porcentual
2013	1.368.880.034,67	1.368.880.034,67	0%
2014	1.853.736.889,96	1.853.736.889,96	0%
2015	3.008.370.253,88	3.008.370.253,88	0%
2016	7.528.638.582,19	7.528.638.582,19	0%
2017	24.489.583.161,12	24.489.583.161,12	0%
2018	125.330.163.932,74	24.489.583.161,12	-80%
2019	925.672.412.000,00	925.672.412,00	0%
2020	601.697.050.000,66	601.697.050.000,66	0%
2021	6.197.314.335.151,01	6.197.314.335.151,01	0%
2022	132.011.738,00	132.011.738,00	0%

Fuente: Concejo Municipal de Maracaibo, diarios de debate de la primera y segunda discusión del presupuesto (2012-2022).
Cálculos propios.

La hipótesis del dominio político del Ejecutivo sobre el CMM fue confirmada durante el proceso de recolección de datos de esta investigación. En las entrevistas los concejales reportaron que su función en las decisiones presupuestarias es limitada. Esta percepción es generalizada y trasciende la posición política de los legisladores. Tanto los concejales de gobierno como los de oposición se sienten subordinados a la agenda y decisiones del Ejecutivo (en específico, del alcalde).

A continuación, se muestran dos opiniones de los entrevistados que ilustran el punto:

“El alcalde es el jefe máximo, el rey. El patrón general es que hay una línea política dirigida a aprobar sus propuestas. Siento que el concejal de gobierno termina siendo un peón del alcalde” (concejal 4, partido de gobierno).

“Este municipio ha tenido una actividad política muy turbulenta que ha impedido que se logre la estabilidad para ejecutar acciones desde el Legislativo. El esquema político le otorga mucha prominencia al Ejecutivo, habría que evaluar si ese es el esquema adecuado” (concejal 11, partido de oposición).

3.2. Factores que afectan el uso de ID en los concejales del CMM durante la aprobación del presupuesto municipal

3.2.1. Factores organizacionales

3.2.1.1 Escasez y baja calidad de la ID

En Venezuela, el principal productor de ID en las administraciones públicas (en el contexto nacional, regional y local) es el Poder Ejecutivo. Esta instancia regularmente se encarga de los procesos de diseño, implementación y evaluación de los proyectos de inversión pública, con su corolario en la creación y distribución de los indicadores de gestión necesarios para medir su desempeño. En el caso del CMM, los concejales reportaron que el volumen de ID que les suministra el Poder Ejecutivo es insuficiente y de baja calidad.

En lo que respecta a la cantidad de ID, dos de las fuentes indicaron lo siguiente:

“Muy poca la información, es muy poca la información” (concejal 8).

“No, no. O sea, nulo. A nosotros no nos llega absolutamente nada de eso” (concejal 1).

Por otro lado, los participantes describieron la baja calidad de los documentos que contienen ID con estos atributos:

Información centrada en insumos financieros: los formatos en los cuales se vacía la ID que le es entregada a los legisladores locales se enfocan en reportar los recursos financieros por partidas presupuestarias. Dichos formatos rara vez vinculan los créditos presupuestarios con los indicadores de resultado o impacto de las políticas. En el proceso de entrevistas, diez de los doce concejales estudiados declararon que al momento de aprobar el presupuesto no entienden cuál será su impacto en el municipio.

Información presentada en texto: los legisladores reportaron que la información presupuestaria se les presenta en forma de textos y tablas. Una narrativa que expresa: (1) el origen de los ingresos, (2) la partida de gasto a la que se encuentran asociados, (3) la unidad ejecutora y (4) el área de política (social, seguridad ciudadana e infraestructura, entre otras). No obstante, en una revisión del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto 2020 (Alcaldía Bolivariana de Maracaibo, 2019), el investigador comprobó que existen algunos indicadores de resultados (que miden los bienes y servicios entregados por los proyectos), principalmente en las unidades administrativas que prestan servicios directos a los ciudadanos (por ejemplo, turismo, cultura, ingeniería municipal y salud). De igual manera, en dicha revisión se confirmó la ausencia de indicadores de impacto (aquellos que miden el cambio en la situación social o problema público). Esto trae como consecuencia, que para un legislador sea muy difícil apreciar la magnitud del efecto de sus decisiones.

Información confusa: la información disponible no es fácil de entender. El proyecto de ordenanza es un documento voluminoso compuesto por textos con redacciones complicadas y tablas. El formato no integra visualmente la estrategia del área de política, los recursos presupuestarios y el impacto estimado de los proyectos. Los participantes reportaron que los oficiales de presupuesto complican las explicaciones, por lo cual prefieren interactuar con las unidades ejecutoras de la Alcaldía.

3.2.1.2 Tipos de ID y fuentes de recolección de información

Un tema frecuentemente comentado por los concejales en las entrevistas se refiere a las fuentes en las cuales adquieren información de desempeño para tomar decisiones presupuestarias. La literatura sobre el uso de ID también se ha interesado en este tópico. Algunos estudios indagaron sobre los flujos de información que utilizan los legisladores al momento de tomar sus decisiones (Bordeaux, 2008; Ter Bogt, 2004), estableciendo que existen dos tipos de ID, una *rutinaria* y otra *no rutinaria*. A continuación, se conceptualizan cada uno de los tipos de información siguiendo las definiciones expuestas por Kroll (2013):

Información de desempeño rutinaria: usualmente es cuantitativa y provista por el sector público (información oficial). Diseñada, recolectada, analizada y reportada sistemáticamente,

es decir, aplica un método estandarizado y transparente en cada una de las fases del sistema de medición. Sus instrumentos de análisis más frecuentes se presentan en la forma de indicadores de desempeño y tablas y gráficos que muestran tendencias. Esta información se registra y archiva en reportes escritos o en bases de datos oficiales. En el caso del CMM, la ID presupuestaria rutinaria es suministrada a los concejales por el Poder Ejecutivo en documentos como: proyectos de presupuesto, memorias y cuentas, solicitudes de créditos adicionales y reportes técnicos.

Información de desempeño no rutinaria: es producida de forma *ad hoc* por informantes clave en las organizaciones del sector público (burócratas) o actores externos (electores, consultores y miembros de partidos, entre otros). La información producida por los burócratas se comparte debajo del radar, basándose en relaciones de confianza con otros actores de valores similares y, por tal razón, este insumo termina siendo bastante creíble para el usuario. Por otro lado, las informaciones producidas por actores externos son señales o demandas que pueden afectar el desempeño de la organización o la carrera del usuario. Atender esas señales legitima a la organización y facilita el flujo de recursos externos necesarios para su sobrevivencia. La información no rutinaria tiene varias formas: puede ser producida verbalmente en reuniones formales o informales, y también pueden ser insumos escritos por distintos interesados (cartas, mensajes y estudios externos, entre otros).

Estudios previos establecieron que la información rutinaria no es ni relevante ni confiable para los legisladores (Bordeaux, 2008). Por el contrario, los oficiales electos utilizan frecuentemente canales informales para acceder a información no rutinaria (Kroll, 2013), la cual en su criterio posee un mayor nivel de riqueza y credibilidad (Ter Bogt, 2004). Según Bordeaux (2008, p. 559), los legisladores acceden a la información por canales informales a través de “proveedores de pistas”, especialmente su base de electores y los “legisladores especialistas” (parlamentarios con trayectoria en ciertas áreas y presidentes de comités). Estos hallazgos son consistentes con el caso del CMM. Los entrevistados reportaron que en un contexto de escasez de ID rutinaria prefieren recolectar información no rutinaria por canales informales. Estiman que este tipo de información es *real*, *viene de vivencias*, es de *primer nivel* y es *directa*. La Tabla 2 presenta la conceptualización de las fuentes de información no rutinaria descritas y las interpretaciones de algunos entrevistados.

Tabla 2

Fuentes de ID no rutinaria utilizadas por los concejales del CMM

Fuente de ID no rutinaria	Descripción	Reporte del entrevistado
Comunidades del circuito electoral	Área geográfica donde habitan los votantes de la circunscripción electoral del concejal	"La información que viene del territorio expresa las necesidades reales de la gente. Es una vivencia clara, diaria, constante y permanente" (concejal 8).
Nichos de acción social	Segmento social o tema de política pública donde el legislador desarrolla su carrera. Los integrantes del nicho pueden estar circunscritos a un espacio geográfico y tener características socio – culturales particulares (como las comunidades indígenas), ser parte de una comunidad organizada que impulsa un área de política pública (nutrición, juventud, cultura, entre otros) o un grupo de interés (feministas, sindicatos, gremios, universidades, entre otros)	"Tengo mucho acceso. Mi formación en el feminismo me vinculó a ONG's nacionales e internacionales, eso me mantiene informada de algunas estadísticas para Latinoamérica sobre la familia y la mujer" (concejal 7)
Consultores externos	Estudios de opinión pública elaborados por consultores externos (encuestadoras). Por lo general, dichos consultores son contratados por el alcalde y su núcleo asesor. Esta fuente de información fue descrita por los legisladores como <i>específica, concreta, acertada, del pueblo y de mayor calidad.</i>	"Sin duda la información de mayor calidad es la de la agencia de asesoría que maneja la Alcaldía de Maracaibo. Creo que es la más completa, la más seria, la que tiene índices más concretos en cuanto a gestión pública, en cuanto a gestión política. Creo que es la más acertada y la que tiene mayor peso (concejal 3)
Informantes clave de la burocracia	Cuadros medios de la burocracia del Poder Ejecutivo. Para acceder a estos insumos informativos el legislador debe construir relaciones de confianza	En el área administrativa pueden cambiar al administrador. Sin embargo, el equipo del administrador sigue siendo el mismo porque tienen experiencia. Esa experiencia priva ante cualquier indicador. La información que te entregan es confiable, no está escrita, es lo que en realidad ocurre (concejal 11)

Fuente: primera ronda de entrevistas. Elaboración propia.

3.2.2. Factores contextuales

3.2.2.1. Arenas formales e informales de discusión en la aprobación del presupuesto municipal

Tres de los concejales de mayor experiencia (4, 7 y 12 años de carrera parlamentaria) describieron las fases del proceso presupuestario de Maracaibo. En particular, reportaron la existencia de distintas *arenas formales e informales* de debate y aprobación.

El reporte de arenas informales de negociación en el proceso de hechura de políticas públicas en este caso de estudio, es consistente con hallazgos previos en la literatura sobre el proceso de formación de políticas en AL (Spiller y Tommasi, 2008). En la región, gran parte de las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo ocurren a "puerta cerrada". Los líderes del Ejecutivo prefieren ocultar de la "vista pública" los desacuerdos o las concesiones que se producen con el Parlamento (Scartascini, 2008, p. 53). En el caso de Venezuela, Monaldi *et al.* (2006) establecieron la existencia de arenas informales de negociación en el proceso de formulación de políticas. En particular, describieron el prominente papel de los partidos políticos, los gremios y los sindicatos durante el Pacto de Punto Fijo (1958-1998). Así mismo,

Puente *et al.* (2006) evidenciaron una tendencia similar en el proceso de formulación y sanción del presupuesto público en Venezuela, reportando el alto nivel de influencia política del Ministerio de Finanzas, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan), la Oficina Central de Presupuesto (Ocepre) y la Comisión de Finanzas del Parlamento en las decisiones aprobatorias del Congreso de la República.

Una de las implicaciones de la existencia de arenas formales e informales de negociación en el proceso de formulación de políticas, es que muchas de las discusiones y los acuerdos reales suceden en las segundas, relegando a las primeras a *espacios de comportamiento ritual* en los cuales se aprueba lo ya pactado y se les otorga legitimidad social a las decisiones. Por comportamiento ritual se entiende:

Una actividad que llama la atención sobre la afinidad y el interés común de los participantes a través de la expresión de sentimientos y actitudes compartidas. Es una actividad expresiva de valor, es decir, una actividad enfocada más a dejar claro qué tipo de personas son los participantes que a cambiar el mundo. (Olsen, 1970, p. 105)

En el caso del CMM, los entrevistados reportaron la práctica de comportamientos rituales en las arenas formales de aprobación presupuestaria (en especial, la primera y segunda discusión en Cámara). Tales comportamientos tienen el objetivo de formalizar públicamente los acuerdos de una élite política que desea resaltar el valor del consenso ante la ciudad, mostrando que el principal objetivo de los concejales es garantizar la gobernabilidad del municipio, legitimando así su función social. En este contexto es razonable que la actividad discursiva en las arenas formales no se oriente al uso de ID, sino a la construcción de argumentos que resalten la madurez política de la élite.

A continuación, se presentan dos fragmentos de las entrevistas que ilustran el argumento antes comentado:

Son muy pocas las cosas que cuando van a allá arriba (sesiones de Cámara) no están acordadas. Y eso lo saben todos. Arriba es formalismo, lo que hay en acta. Los puntos formales: ordenanzas, presupuestos, créditos adicionales, eso es llevado preacordado. (concejal 4)

Es muy difícil que pasen cosas inesperadas en una sesión formal de aprobación porque hay muchos controles anteriores. Con controles quiero decir discusiones bilaterales y revisión de puntos específicos, entre otros. Evidentemente, cuando vamos a la sesión ya existe un acuerdo anterior. (concejal 7)

De acuerdo con lo reportado por los entrevistados, la Tabla 3 presenta una descripción de las distintas arenas formales e informales en las cuales se formula y aprueba el presupuesto de Maracaibo y la intensidad de uso de ID en cada etapa.

Tabla 3

Arenas formales e informales de discusión presupuestaria e intensidad de uso de ID en el CMM

Tipo de arena	Informal	Informal	Formal	Formal	Informal	Formal	Formal
Denominación	El alcalde y su Núcleo Asesor	El partido de gobierno y la Alianza de Poder	Primera discusión en la Cámara Municipal	Comisión de Finanzas del CMM	Reunión de fracciones políticas del CMM	Comisión de Mesa del CMM	Segunda discusión en la Cámara Municipal
Actores y procesos clave	<ul style="list-style-type: none"> ❑ El alcalde, su equipo asesor, sus burócratas de confianza y equipo político cercano, diseñan el primer borrador del presupuesto municipal 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ El alcalde presenta el presupuesto para obtener la aprobación del partido de gobierno y la coalición gobernante ❑ El presupuesto se modifica para satisfacer los intereses de todos los miembros de la coalición 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ El Ejecutivo remite el presupuesto al Legislativo ❑ El CMM recibe, inicia un breve debate y remite el proyecto a la Comisión de Finanzas para su revisión ❑ Debido a restricciones de tiempo (el proyecto se entrega a los concejales 24 horas antes como mínimo) esta es una instancia "ritual" 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Compuesta por tres concejales ❑ Se realiza un análisis esencialmente jurídico para revisar la adecuación de la estructura del presupuesto a lo establecido en las leyes que rigen la materia 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Compuesta por los concejales que representan a todos los partidos políticos de la Cámara ❑ Son dos bloques de fracciones, las que apoyan al Ejecutivo y las que se oponen a él ❑ Se acuerda la estrategia de votación que se ejecutará en las sesiones formales 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Instancia oficial de revisión previa del proyecto presupuestario antes de llegar a la plenaria ❑ La componen los miembros de todos los grupos políticos representados en el Legislativo 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Sesión plenaria donde los 13 concejales aprueban o rechazan el proyecto de presupuesto del Ejecutivo ❑ Sesión "ritual". Es una instancia donde se cumple lo pre acordado en las arenas informales
Intensidad del uso de ID	Alta	Media	Baja	Baja	Media	Media	Baja
Fase del proceso presupuestario	Formulación		Aprobación				

Fuente: segunda ronda de entrevistas de la investigación. Elaboración propia.

Los datos cualitativos recolectados en la segunda ronda de entrevistas sugieren que el *Núcleo Asesor del alcalde* es la arena donde se distribuye y utiliza ID con mayor intensidad. En este espacio, el alcalde le proporciona ID a su equipo político y burocrático de confianza para elaborar el primer borrador del proyecto presupuestario. La información suministrada (que por lo general son estudios de opinión y análisis de políticas) es producida con altos estándares de calidad por consultores externos, lo que facilita su comprensión. En el *Núcleo Asesor*, el alcalde incentiva el uso de ID para formular un presupuesto que se ajuste a sus necesidades políticas y gerenciales. Esta tendencia es consistente con los hallazgos de estudios cuantitativos previos que establecieron un uso de ID relevante en la etapa de formulación presupuestaria por parte del Ejecutivo (Gilmour y Lewis, 2005; 2006; Rivenbark y Kelly, 2006; Wang, 2000).

Por otra parte, el uso ritual de las arenas formales (en particular, las sesiones de debate y aprobación del presupuesto en la Cámara) sugieren una explicación a los bajos niveles de uso reportados por Carrillo (2024) para el CMM. A su vez, estos hallazgos son consistentes con investigaciones anteriores que establecieron la poca disposición de los legisladores a utilizar ID en las arenas formales de aprobación presupuestaria (Bleyen *et al.*, 2015; Melkers y Willoughby, 2005; Willoughby, 2004; Willoughby y Melkers, 2000).

3.2.2.2. La restricción de acceso a ID para los concejales de oposición

Los concejales de oposición reportaron restricciones de acceso a espacios y procesos en los cuales se distribuye o utiliza ID.

A continuación, se presenta uno de los reportes sobre este punto:

“En oposición no tienes información. Los indicadores no se entregan de manera oportuna, los conoces mucho después, cuando ya no es pertinente. Para el concejal de oposición el acceso es menor, porque la política es así” (concejal 7).

En la segunda ronda de entrevistas con los concejales 4 y 7, el investigador les expuso la hipótesis de que la baja influencia política de los legisladores de oposición restringe su acceso a las arenas informales de discusión controladas por el alcalde: en arenas como el *Núcleo Asesor* y la *Alianza de Poder* se distribuye ID de alta calidad técnica producida por consultores externos. Dicha hipótesis fue corroborada por ambos participantes. Incluso, el concejal 4 comentó que los legisladores opositores obtienen por primera vez la ID presupuestaria durante la primera sesión de aprobación en la Cámara municipal, “a menos que tengan una relación de amistad muy cercana con alguno de los concejales de gobierno y este le pase por fuera la información, porque de manera formal no la va a conseguir por temas políticos, esa es la realidad” (concejal 4).

Dicho lo anterior, es plausible argumentar que la restricción de acceso a ID que viven los concejales de oposición del CMM sugiere una explicación a la evidencia expuesta por Carrillo (2024), quien examinó la frecuencia de uso de ID en el proceso de aprobación presupuestaria de Maracaibo entre el 2012 y el 2021. Dicha investigación concluyó que los concejales del partido de gobierno utilizaron un mayor volumen de ID (7,7 %) en comparación con sus pares opositores (1,5 %). Para ser más específicos, en un contexto de escasez y baja calidad de ID rutinaria, los legisladores del partido de gobierno logran satisfacer su demanda de información accediendo a arenas informales de distribución de ID no rutinaria controladas por el alcalde (como el *Núcleo Asesor* y la *Alianza de Poder*). No obstante, tales arenas se encuentran vetadas para los opositores, quienes circunscriben su búsqueda a espacios no controlados por el alcalde (como los nichos de acción social, las comunidades del circuito electoral y los informantes clave de la burocracia). Tal restricción limita sus estrategias para satisfacer su demanda de ID y por consiguiente afecta su frecuencia de uso.

3.2.3. Factores individuales

3.2.3.1. El peregrinaje

En las entrevistas, un concejal utilizó la palabra *peregrinaje* para ilustrar su proceso de búsqueda de información no rutinaria en arenas informales. En opinión del investigador, dicha palabra captura la esencia de la trayectoria de los participantes del estudio, de manera tal que decidió utilizarla como un *código in vivo* (Saldaña, 2016) en el cual clasificó las referencias del resto de los concejales sobre el proceso de búsqueda de ID.

Según los relatos, los legisladores locales *peregrinan* para ubicar insumos que informen sus decisiones. Es llamativo que un concejal haya utilizado esta palabra para describir el proceso. Según la RAE (Real Academia Española, 2023), peregrinar significa “andar por tierras extrañas” o “andar de un lugar a otro buscando o resolviendo algo”. El término parece capturar la esencia de una ardua y desgastante tarea. Sin embargo, más allá de lo complicado de la tarea, los legisladores se aventuran a peregrinar porque el proceso les permite acceder a información ajustada a sus necesidades analíticas. Durante el peregrinaje obtienen un mejor entendimiento del resultado de las políticas, en especial de la cobertura de los bienes y servicios que el gobierno municipal entrega en sus comunidades.

En lo que respecta a este punto, dos de las fuentes indicaron lo siguiente:

“Si tú quieres saber algo, tú tienes que ir a buscarlo; pero que la misma institución te otorgue eso, no existe” (concejal 1).

No chico, eso no existe. A los legisladores y a las legisladoras probablemente no les llega nada de información de indicadores o estadística que no exija. O sea, es contra *Petiturum* casi siempre, a menos que, sea una necesidad del proponente o de una reforma que requiere intrínsecamente enviar. (concejal 7)

El peregrinaje no es una experiencia similar para todos los concejales. Algunos factores parecen facilitar o dificultar el proceso. Por ejemplo, para los legisladores noveles, sin experiencia política y redes de contactos en el Ejecutivo, peregrinar significa “ir de institución en institución a pedir permiso” (concejal 1). Por el contrario, los legisladores de experiencia describen el peregrinaje como el “uso de la trayectoria, del conocimiento de las instituciones y de los funcionarios para buscar información” (concejal 11). La red de contactos que el legislador haya construido con la burocracia ejecutiva, su influencia política y la filiación partidista parecen ser factores clave que facilitan su odisea.

A continuación, se muestra la interpretación de un entrevistado:

Yo trato siempre de tener relaciones comunicativas con los funcionarios públicos; aunque haya funcionarios públicos que me adversen, hay que tener relaciones comunicativas para poder tener información. La acción parlamentaria es la que te permite tener información, uno tiene que buscarla. No me van a llegar esos indicadores, precisamente porque uno es el contralor político de la gestión del Ejecutivo. (concejal 11)

3.2.3.2. Los concejales ungidos y su acceso privilegiado a las arenas informales controladas por el alcalde

Una característica individual relevante de los concejales que mejor ilustraron la utilidad de la ID en sus decisiones, se refiere al nivel de influencia política que poseen en el Poder Ejecutivo.

Sobre este punto, dos fuentes relataron lo siguiente:

El alcalde y yo somos muy amigos, recuerdo que tuvimos una conversación y me dijo: “mira, yo te cuido a ti y tú me cuidas a mí. Si tú permites que le pase algo a la gestión nos vamos a anular los dos en el camino”. Esa conversación de 40 minutos determinó que yo me empoderara realmente y poder ir contra los directores, o sea confrontar. Tenía mucha libertad política para moverme, tenía mucho espacio. (concejal 7)

Soy concejal, pero vengo de ser la mano derecha políticamente del alcalde toda la vida. Eso me permite entrar en las reuniones, opinar, monitorear. Hay una Comisión de Finanzas en la cual reviso todo lo que es el presupuesto de la Alcaldía, manejo ciertas cosas que van más allá de ser concejal; o sea, tengo que ver un poco con gobierno. (concejal 6)

Durante el proceso de escritura de los memos exploratorios, el investigador creó inductivamente el código *ungido* para referirse a los legisladores locales que poseen una influencia política especial en el Ejecutivo. El concejal unguido es un miembro privilegiado del Poder Legislativo que participa en procesos clave del Ejecutivo como: la estructuración de problemas públicos, el diseño de políticas y el monitoreo de su ejecución. La influencia política del unguido (que le abre puertas en las arenas informales controladas por el alcalde como: el *Núcleo Asesor* y la *Alianza de Poder*) puede provenir del respeto político forjado por sus años de experiencia como legislador. También puede ser un actor sin carrera política, pero con un perfil técnico sobresaliente y una relación estrecha de amistad con el alcalde. En cualquiera de los casos, ser unguido significa ser seleccionado por el alcalde y la *Alianza de Poder* para cumplir una misión política y gerencial específica: ser el operador político del Ejecutivo en el Legislativo.

3.2.3.3. Experiencia previa del concejal en la gestión de proyectos públicos y su influencia en la percepción sobre la utilidad de los datos

Otro patrón relevante que surgió en el proceso de entrevistas se refiere a la experiencia previa que poseen algunos de los concejales en la gestión de proyectos en el sector público.

Dos de las fuentes indicaron lo siguiente:

“Un legislador que haya tenido experiencia previa en el sector público le va mejor, entienden mejor estos temas [la gestión por desempeño]” (concejal 7).

He estado en organismos de salud. Por ejemplo, en programas de medicina familiar en los cuales me tocó proyectar la apertura de ambulatorios de atención primaria. Tuve que presentar un proyecto, planificar un gasto de inversión. Entonces, tengo experiencia desde el punto de vista de tomar elementos estadísticos y desde el punto de vista de la planificación de la demanda de los ciudadanos de Maracaibo. (concejal 9)

La experiencia previa del concejal en el sector público le permite crear *historias de éxito sobre el uso de ID*. Esas narrativas le facilitan conectar cognitivamente la ID con la solución de problemas gerenciales concretos y esto influye en su nivel de *convencimiento sobre la utilidad de los datos*. Sin embargo, no cualquier experiencia previa en el Poder Ejecutivo parece relevante, su influencia depende del área de política y el nivel jerárquico. Los relatos que mejor vincularon el uso de ID con la gestión operativa de la organización provinieron de exfuncionarios de alto nivel de la banca pública, el sector salud, nutrición e infraestructura. Todas estas son áreas de política con una tradición de medición (diseño y monitoreo de indicadores) muy profunda y orientadas a resultados (a diferencia de áreas como cultura o capital social, entre otras).

4. Conclusiones, limitaciones del estudio y recomendaciones de política

A continuación, se integran los principales hallazgos de la investigación, sugiriéndose algunos mecanismos de interrelación entre las variables reportadas. Posteriormente, se describen las limitaciones del estudio. Por último, se enuncian las recomendaciones de política.

4.1. Principales hallazgos

4.1.1. La escasez y baja calidad de la ID rutinaria incentivan la peregrinación de los legisladores por arenas informales para obtener ID no rutinaria

Las *restricciones organizacionales* a las cuales están sometidos los legisladores del CMM (en específico, *el bajo volumen y la calidad de la ID rutinaria*) es una de las explicaciones del uso limitado de información de desempeño en las arenas formales (en particular, las sesiones de aprobación del presupuesto). En este contexto de escasez, los concejales reaccionan *peregrinando por arenas informales para obtener ID no rutinaria* que informen sus decisiones (ejemplo, el *Núcleo Asesor* del alcalde, la burocracia ejecutiva, las comunidades electorales y sus nichos de acción, entre otros). No obstante, la trayectoria del proceso de peregrinación no es similar para todos los legisladores. Sus conexiones con el Poder Ejecutivo (en específico, con el alcalde y los cuadros medios de la burocracia) y su prestigio político son variables que pueden facilitar la búsqueda. Esto último sugiere *un factor individual* que explicaría las diferencias entre altos y bajos usuarios de ID en la misma muestra de concejales. Por ejemplo, los *concejales ungidos* poseen un acceso privilegiado a las arenas informales controladas por el Ejecutivo. Es probable que estos actores tengan mayores oportunidades de obtener y utilizar información de calidad en sus deliberaciones.

4.1.2. Los concejales desarrollan comportamientos rituales en las arenas formales de aprobación presupuestaria

Otra posible explicación de la baja frecuencia de uso de ID reportada por Carrillo (2024) para este mismo caso de estudio en el periodo 2012-2021, es que dicha investigación limitó su medición al uso de información en arenas formales (en particular, las sesiones de Cámara de aprobación del presupuesto). Los hallazgos de este estudio sugieren que el valor de la frecuencia de uso de los parlamentarios locales se incrementará si se incorporan las arenas informales en el análisis. Esto último tiene implicaciones relevantes para futuras investigaciones en este tópico. Un mejor entendimiento de la frecuencia y los factores que afectan la incorporación de ID en las decisiones, requiere el examen de las arenas informales donde políticos y burócratas discuten y construyen acuerdos que luego son refrendados en espacios formales. Es obvio

que esto imprime grandes retos para los investigadores debido a las posibles dificultades de acceso a espacios de discusión y decisión esencialmente políticos.

4.1.3. El dominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y las restricciones de acceso a ID para los concejales de oposición

El dominio del Ejecutivo sobre el Legislativo en este caso de estudio influye en la frecuencia de uso de ID de los concejales del CMM. El mecanismo es el siguiente: el Ejecutivo es el responsable de la producción y distribución de ID rutinaria en el gobierno municipal. En este contexto, dos características de los arreglos políticos e institucionales de Maracaibo afectan la oferta de información. Primero, históricamente el Ejecutivo (en específico, la figura del alcalde) domina el proceso de formulación y aprobación presupuestaria, relegando al Legislativo a ser una instancia de aprobación formal en la cual se produce muy poca discusión. Segundo, este dominio trae como consecuencia que las arenas informales sean los principales espacios para discutir y decidir el presupuesto municipal. Los acuerdos que allí se forjan, luego son ritualmente refrendados por el parlamento. Como corolario, el Ejecutivo no posee incentivos para distribuir suficiente ID rutinaria por los canales formales (esencialmente porque no será útil para el ritual de aprobación y tampoco sufrirá un costo político por tal comportamiento). Por el contrario, el deseo del alcalde por desarrollar un instrumento presupuestario adaptado a sus necesidades políticas y gerenciales, lo impulsa a producir y diseminar información de calidad (en su mayoría producida por consultores externos) en arenas centrales de decisión como su *Núcleo Asesor*, la *Alianza de Poder* y la reunión de fracciones.

Es razonable argumentar que estos espacios se encuentran restringidos para los concejales de oposición, los cuales deben peregrinar por arenas informales no influidas por el Ejecutivo, como su circuito electoral, sus nichos de acción y los informantes clave que poseen en la burocracia. Dichas fuentes, por sus características, posiblemente suministren información verbal o escrita no estructurada.

4.1.4. La experiencia previa del concejal en la gestión de proyectos públicos y su efecto en el convencimiento de la utilidad de la ID

En general, los entrevistados en el caso de estudio poseen una apreciación positiva sobre la utilidad de la ID en su gestión cotidiana. La mayoría de los concejales reportaron estar convencidos de que estos insumos les ayudan a evaluar el impacto de sus decisiones y a estructurar y priorizar los problemas públicos. Sin embargo, no todos los relatos lograron operacionalizar los mecanismos mediante los cuales integran la información en procesos medulares clave como: el diseño, la implementación y la evaluación de políticas. Este punto es relevante, ya que el uso de ID es un comportamiento apropiado socialmente, por lo cual

existe un alto riesgo de que los participantes otorguen una respuesta segada. En este contexto, solicitarles a los entrevistados las pruebas narrativas de los mecanismos de integración de ID en sus rutinas operativas, funciona como una estrategia para robustecer la identificación de quienes están realmente convencidos y quienes no.

Como se indicó en la sección de presentación de resultados, los entrevistados que mejor narraron los mecanismos de integración de ID (y por lo tanto su utilidad) fueron aquellos que tenían *experiencia previa en cargos de alto nivel en la gestión de proyectos públicos*. Esto sugiere que el nivel de convencimiento sobre los beneficios de utilizar información de desempeño no sólo depende de poseer una opinión favorable de estos instrumentos. El elemento diferenciador es que hayan internalizado *historias de éxito* sobre cómo la ID les ayudó, en un nivel operacional, a solucionar problemas gerenciales en sus experiencias previas en el sector público. Las historias de éxito son rememoraciones de casos concretos que le permiten al concejal forjar una conexión cognitiva *sólida* entre la ID y la forma como esta agrega valor a la toma de decisiones.

La argumentación anterior sugiere abrir nuevas vías de investigación para profundizar en el entendimiento de los mecanismos causales que existen entre la experiencia previa en la gestión de proyectos por parte de los legisladores, su percepción de la ID y los efectos en su uso para tomar decisiones.

4.2. Limitaciones del estudio

La capacidad de esta investigación para generalizar sus hallazgos se limitó por la imposibilidad de aplicar un estudio de casos múltiples, un hecho que invita a ponderar sus argumentos con cautela. Inicialmente, el investigador planeaba aplicar un diseño de investigación que incluyera a dos gobiernos municipales, con la intención de observar las similitudes y diferencias entre ellos y detectar patrones que permitieran elaborar generalizaciones de mayor alcance. No obstante, problemas de acceso a los legisladores impidieron la recolección de datos. Por esta razón, el investigador decidió modificar el diseño y desarrollar un estudio de caso simple, el cual *sólo* elabora *generalizaciones analíticas* sobre el fenómeno (Yin, [1984] 2014) mediante el entendimiento profundo de una realidad particular.

4.3. Recomendaciones finales

Por último, en lo que respecta a las recomendaciones de políticas, los hallazgos sistematizados en esta investigación sugieren que la promoción del uso de ID en las decisiones presupuestarias de los legisladores municipales requiere la aplicación de una estrategia que intervenga en dos ángulos. Primero, el incremento en la cantidad y la calidad de la ID rutinaria

provista a los concejales por el Poder Ejecutivo. Segundo, el fortalecimiento de la autonomía y las capacidades del Poder Legislativo para producir ID que les facilite a los concejales entender el impacto de sus decisiones presupuestarias en el municipio. La producción de ID desde el Legislativo (acción que no contradice la competencia del Ejecutivo en dicha actividad, por el contrario, la complementa) es una vía para resolver la desventaja informacional de los concejales opositores en un contexto de escasez de recursos y fragilidad institucional.

Referencias

- Alcaldía Bolivariana de Maracaibo. (2019, noviembre). *Proyecto de Ordenanza del Presupuesto de Ingresos y Gastos año 2020*.
- Askim, J. (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 453-472. <https://doi.org/d2q84r>
- Ballard, A. (2020). Promoting performance information use through data visualization: evidence from an experiment. *Public Performance & Management Review*, 43(1), 109-128. <https://doi.org/gmt5nj>
- Bjørnholt, B., Bækgaard, M. y Houlberg, K. (2016). Does fiscal austerity affect political decision-makers' use and perception of performance information? *Public Performance & Management Review*, 39(3), 560-580. <https://doi.org/gk6crk>
- Bleyen, P., Lombaert, S. y Bouckaert, G. (2015). Measurement, incorporation and use of performance information in the budget. *Society & Economy*, 37(3), 331-355. <https://doi.org/gq2znt>
- Bourdeaux, C. (2008). Integrating performance information into legislative budget processes. *Public Performance & Management Review*, 31(4), 547-569. <https://tinyurl.com/2ymdjepn>
- Carrillo, V. (2020). ¿Más información asegura mejores políticas? *Debates IESA*, 25(3), 12-14. <https://tinyurl.com/rz4uhmyp>
- Carrillo, V., Jiménez, A., Medina, V. y González, M. (2021). Implementación del presupuesto público basado en desempeño: una revisión sistemática de la literatura empírica. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. 79, 79-116. <https://tinyurl.com/5fa3fmse>
- Carrillo, V. (2024). The use of performance information for budgeting purposes: an exploratory case study of local government in Venezuela. En M. Aristigueta y É. Ramírez (eds.), *Handbook of Public Administration in Latin American Countries*. Edward Elgar Publishing. (En prensa).
- Concejo Municipal de Maracaibo. (2012-2021). *Diarios de debate de la primera y segunda discusión del presupuesto municipal. Maracaibo, Venezuela*.
- Corbin, J. y Strauss, A. (2015). *Basic qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory* (cuarta edición). Sage Publication.
- De Lancer Julnes, P. y Holzer, M. (2001). Promoting the utilization of performance measures in public organizations: an empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review*, 61(6), 693-708. <https://doi.org/c3tzrj>

- Desmidt, S. y Meyfrootd, K. (2024). Unlocking politicians' potential: what fosters purposeful use of performance information in support of voice? *Local Government Studies*, 50(1), 150-173.
<https://doi.org/gtfwq9>
- Dimitrijevska-Markoski, T. (2019). The impact of performance measurement and performance information use on municipal and county performance. *Public Administration Quarterly*, 43(1), 52-78. <https://doi.org/nkqr>
- Dimitrijevska-Markoski, T. y French, P. (2019). Determinants of public administrators' use of performance information: evidence from local governments in Florida. *Public Administration Review*, 79(5), 99-709. <https://doi.org/gfv6zx>
- Frisco, V. y Stalebrink, O. (2008). Congressional use of the Program Assessment Rating Tool. *Public Budgeting and Finance*, 28(2), 1-19. <https://doi.org/bhnmnj>
- Gilmour, J. y Lewis, D. (2005). Assessing performance budgeting at OMB: the influence of politics, performance, and program size. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 16(2), 169-186. <https://doi.org/fqm3gn>
- Gilmour, J. y Lewis, D. (2006). Does performance budgeting work? An examination of the office of management and budget's PART scores. *Public Administration Review*, 66(5), 742-752. <https://doi.org/cc9zmg>
- 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*, 39(3), 581-606. <https://doi.org/gcppvt>
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S. y Stimac, C. (2013). Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey. *Public Money & Management*, 33(4), 261-268. <https://doi.org/ghwctd>
- Han, X. y Moynihan, D. (2022). Does managerial use of performance information matter to organizational outcomes? *American Review of Public Administration*, 52(2), 109-122. <https://doi.org/gq9rtg>
- Hwang, E. (2021). Manager's role and performance information use: evidence from US federal agencies. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (64), 47-69. <https://doi.org/nkqx>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2011). *Resultados básicos del Estado Zulia. Censo 2011*.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2014). *XIV Censo Nacional de Población y Vivienda*.
- Jethon, A. y Reichard, C. (2022). Usability and actual use of performance information in German municipal budgets: the perspective of local politicians. *Public Money and Management*, 42(3), 152-159. <https://doi.org/gq2zqb>
- Kroll, A. (2013). The other type of performance information: nonroutine feedback, its relevance and use. *Public Administration Review*, 73(2), 265-276. <https://doi.org/f4pzf2>
- Kroll, A. (2014). Why performance information use varies among public managers: testing manager-related explanations. *International Public Management Journal*, 17(2), 174-201. <https://doi.org/ghwctc>

- Kroll, A. (2015a). Drivers of performance information use: systematic literature review and direction for future research. *Public Performance Management Review*, 38(3), 459-486. <https://doi.org/gk6crp>
- Kroll, A. (2015b). Explaining the use of performance information by public managers: a planned-behavior approach. *American Review of Public Administration*, 45(2), 201-215. <https://doi.org/d5pv>
- Kroll, A. y Vogel, D. (2013). The PSM - Leadership fit: a model of performance information use. *Public Administration*, 92(4), 974-991. <https://doi.org/f6t7km>
- Lee, C. (2020). Understanding the diverse purposes of performance information use in nonprofits: an empirical study of factors influencing the use of performance measures. *Public Performance & Management Review*, 43(1), 81-108. <https://doi.org/gh7gkz>
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. (2010). *Gaceta Oficial número 6.011 del 21 de diciembre del 2010*.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2010). *Gaceta Oficial número 6.015 del 21 de diciembre del 2010*.
- Melkers, J. y Willoughby, K. (2005). Models of performance-measurement use in local governments: understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180-190. <https://doi.org/bn843v>
- Miles, M., Huberman, M. y Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: a methods sourcebook* (tercera edición). SAGE Publications.
- Monaldi, F., González, R., Obuchi, R. y Penfold, M. (2006). Political institutions, policy making processes, and political outcomes in Venezuela. *Working Paper*, (R 507). Inter-American Development Bank.
- Moynihan, D. y Landuyt, N. (2009). How do public organizations learn? Bridging cultural and structural perspectives. *Public Administration Review*, 69(6), 1097-1105. <https://doi.org/fqd5tn>
- Moynihan, D. y Lavertu, S. (2012). Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART. *Public Administration Review*, 72(4), 592-602. <https://doi.org/f34h2s>
- Moynihan, D. y Pandey, S. (2010). The big question for performance management: why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research & Theory*, 20(4), 849-866. <https://doi.org/c8vq5k>
- Moynihan, D., Pandey, S. y Wright, B. (2012). Prosocial values and performance management theory: linking perceived social impact and performance information use. *Governance*, 25(3), 463-483. <https://doi.org/f32367>
- Oficina Nacional de Presupuesto de Venezuela (Onapre). (2024). Instructivo n.º 21. *Formulación de la ordenanza de presupuesto anual de ingresos y gastos de los municipios*.
- Olsen, J. P. (1970). Local budgeting, decision-making or a ritual act? *Scandinavian Political Studies*, Bind 5, 85-118. <https://tinyurl.com/ym97npp8>
- PDVSA. (2023). Búsqueda realizada en mayo 25 del 2023. <https://tinyurl.com/bd6w2mh4>

- Puente, J. M., Daza, A., Ríos, G. y Rodríguez, A. (2006). *The political economy of the budget process: the case of Venezuela*. Inter-American Development Bank.
- Raudla, R. (2012). The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: is Estonia any different? *Public Administration*, 90(4), 1000-1015. <https://doi.org/gq2zn4>
- Real Academia Española (RAE). (2023). *Diccionario de la Real Academia Española*. Búsqueda realizada el 17 de agosto del 2023.
- Rivenbark, W. y Kelly, J. (2006). Performance budgeting in municipal government. *Public Performance & Management Review*, 30(1), 35-46. <https://tinyurl.com/3t8rx5ap>
- Saldaña, J. (2016). *The coding manual for qualitative research*. SAGE Publications.
- Saliterer, I., Korac, S., Moser, B. y Rondo-Brovetto, P. (2019). How politicians use performance information in a budgetary context: new insights from the central government level. *Public Administration*, 97(4), 829-844. <https://doi.org/nkq3>
- Scartascini, C. (2008). Who's who in the PMP: an overview of actors, incentives, and the roles they play. En *Policymaking in Latin America. How politics shapes policies* (pp. 29-68). Inter-American Development Bank.
- Spiller, P. T. y Tommasi, M. (2008). Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Argentina. En *Policymaking in Latin America. How politics shapes policies* (pp. 69-110). Inter-American Development Bank.
- Stake, R. (1995). *The art of case study research*. SAGE Publications.
- Taylor, J. (2011). Factors influencing the use of performance information for decision making in Australia state agencies. *Public Administration*, 89(4), 1316-1334. <https://doi.org/fsqhhm>
- Ter Bogt, H. (2004). Politicians in search of performance information? -Survey research on Dutch Aldermen's use of performance information. *Financial Accountability & Management*, 20(3), 221-252. <https://doi.org/fjq447>
- Walker, R., Lee, M., James, O. y Ho, S. (2018). Analyzing the complexity of performance information use: experiments with stakeholders to disaggregate dimensions of performance, data sources, and data types. *Public Administration Review*, 78(6), 852-863. <https://doi.org/gdccc8>
- Wang, X. (2000). Performance measurement in budgeting: a study of county governments. *Public Budgeting & Finance*, 20(3), 102-118. <https://doi.org/b36925>
- Willoughby, K. (2004). Performance measurement and budget balancing: state government perspective. *Public Budgeting & Finance*, 24(2), 21-39. <https://doi.org/dxs8tt>
- Willoughby, K. y Melkers, J. (2000). Implementing PBB: conflicting views of success. *Public Budgeting & Finance*, 20(1), 85-120. <https://doi.org/d8zdf2>
- Yin, R. ([1984], 2014). *Case study research: design and methods* (quinta edición). SAGE Publications.

Acerca del autor

Víctor Gerónimo Carrillo Labrador

Profesor asociado y coordinador del Centro de Políticas Públicas del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar (USB). Politólogo de la Universidad Central de Venezuela (UCV) con Maestrías en Gerencia Pública y Administración de Empresas (IESA). Sus líneas de investigación se enfocan en la gestión pública por resultados y los procesos de reforma del sector público.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: victor.carrillo@iesa.edu.ve

Cómo citar este artículo:

Carrillo Labrador, V. G. (2024). Uso de información de desempeño en la aprobación del presupuesto del municipio de Maracaibo, Venezuela. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (88), pp. 30-58.

<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n88.a343>

