

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN**



**Análisis de los factores en la implementación de la reforma del  
Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú a nivel nacional al 2019**

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Gestión con mención en  
Gestión Pública presentada por:

ARANA SOTO, Pedro André Alexander

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Gestión con mención en  
Gestión Pública presentada por:

HUAMAN CRUZ, Katterinee Brighiet

Asesorados por: Mgtr. Juan Carlos Rivero Isla

Lima, mayo de 2020

La tesis

**Análisis de los factores en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú a nivel nacional al 2019**

ha sido aprobada por:

---

Mgr. Germán Adolfo Velásquez Salazar

---

Mgr. Juan Carlos Rivero Isla  
[Asesor Jurado]

---

Mgr. Fabricio Ernesto Franco Mayorga  
[Tercer Jurado]

Agradecer a Dios por guiar mi camino. A mis padres, Donato y Olinda por creer en mí y por ser mi fuente de lucha. A mi amiga y hermana Diana por apoyarme en los momentos difíciles y acompañarme en esta aventura. A Katysita, Liz y José por su paciencia y apoyo. A Mayte por comprenderme cada momento. A mi familia y amigos, por entender mi ausencia y darme el soporte necesario en este proceso.

**Katterinee Huaman**

Agradezco a Dios, ante todo, por este proceso de gran aprendizaje. A mi compañera Katterinee por todo. A la profesora Mayen Ugarte, a mis compañeros Carolina, Alvaro y Jean Pierre, quienes iniciaron este proyecto conmigo. A mis padres y hermanos por el incondicional apoyo y cariño. A Rosa, por el constante ánimo e invaluable comprensión. A mis abuelos Victoria y Hugo, y a mi abuelita Rosalía, quien siempre estuvo con los brazos abiertos.

**Pedro Arana**



A Juan Carlos Rivero, nuestro asesor, por su guía, disposición, confianza y apoyo constante. A Gachi, por ser el nexo en la respectiva institución. A todos los entrevistados y profesores, quienes brindaron de manera desinteresada su tiempo, y disposición. Finalmente, un agradecimiento especial para Martha Pacheco y Roger Salhuana, quien dispuso constantemente de sus horas y conocimiento en el tema.



## TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN .....	3
1. Planteamiento del problema .....	3
2. Preguntas de investigación .....	8
2.1. Pregunta de investigación general .....	8
2.2. Preguntas de investigación específicas .....	8
3. Objetivos .....	9
3.1. Objetivo general .....	9
3.2. Objetivos específicos .....	9
4. Justificación .....	9
5. Viabilidad .....	10
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO .....	11
1. Nueva Gestión Pública .....	11
2. Gestión por Resultados .....	15
3. Presupuesto por Resultados .....	16
4. Factores en la implementación del Presupuesto por Resultados .....	23
4.1. Ámbito Político .....	25
4.2. Ámbito del Ente Rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público .....	28
4.3. Ámbito de las Entidades Participantes en la Implementación .....	35
4.4. Ámbito de los Programas Presupuestales .....	44
CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL .....	49
1. El Presupuesto por Resultados a nivel internacional .....	49
1.1. Presupuesto por Resultados en Chile .....	50
1.2. Presupuesto por Resultados en Colombia .....	52
1.3. Presupuesto por Resultados en México .....	54
2. Implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú .....	56
2.1. Aspectos generales del Presupuesto por Resultados en el Perú .....	56
2.2. Fases de implementación de la reforma presupuestal .....	58
CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN .....	69
1. Alcance de la investigación .....	69
2. Diseño metodológico de la investigación .....	70

2.1. Estrategia de Investigación .....	70
2.2. Enfoque de la investigación .....	71
2.3. Horizonte temporal de investigación .....	71
3. Población y muestra .....	72
3.1. Grupo de expertos .....	73
3.2. Servidores civiles del Ente rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público - Ministerio de Economía y Finanzas .....	74
3.3. Especialistas de los PP .....	75
4. Herramientas de recojo de información .....	78
4.1. Bases de datos de fuentes Secundarias .....	78
4.2. Entrevistas semiestructuradas .....	79
4.3. Cuestionario .....	79
5. Procesamiento y Análisis de información .....	80
6. Limitaciones de la investigación .....	83
<b>CAPÍTULO 5: ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>85</b>
1. Identificación de los factores que afectan la implementación .....	85
1.1. Político .....	85
1.2. Ente Rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público .....	91
1.3. Entidades participantes en la implementación .....	100
1.4. Programas Presupuestales .....	112
2. Desarrollo de la Matriz de Vester .....	124
2.1. Tabulación de problemas .....	125
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>129</b>
1. Conclusiones .....	129
1.1. Conclusiones del PpR .....	129
1.2. Conclusiones de los factores que influyen en la implementación .....	130
2. Recomendaciones .....	132
2.1. Recomendaciones para el objeto de estudio .....	132
2.2. Recomendaciones para futuras investigaciones .....	134
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>136</b>
<b>ANEXO A: Consecuencias adversas de los sistemas de medición o incentivos .....</b>	<b>144</b>
<b>ANEXO B: Matriz de consistencia .....</b>	<b>147</b>
<b>ANEXO C: Entrevista semi estructurada.....</b>	<b>148</b>



## LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Administración Pública Tradicional, Nueva Gestión Pública y Nueva Gobernanza Pública .....	12
Tabla 2: Conceptos de Presupuesto por Resultados .....	16
Tabla 3: Instrumentos o componentes del presupuesto por resultados.....	21
Tabla 4: Enfoques de la implementación de una política pública.....	24
Tabla 5: Factores en la implementación de la reforma presupuestal.....	25
Tabla 6: Tipos de consecuencias adversas .....	30
Tabla 7: Tipos de flexibilidad.....	41
Tabla 8: Instrumentos de la reforma presupuestal .....	57
Tabla 9: Fases de la implementación de la reforma presupuestal.....	60
Tabla 10: Metodología en la Primera y Segunda Fase .....	65
Tabla 11: Tipos de estudio de caso .....	71
Tabla 12: Tamaño del muestreo no probabilístico .....	72
Tabla 13: Muestra de expertos.....	73
Tabla 14: Grupo Muestral de servidores civiles de la Dirección General de Presupuesto Público .....	75
Tabla 15: Programas presupuestales .....	76
Tabla 16: Grupo muestral de especialistas de los PP .....	77
Tabla 17: Nivel de impacto de las variables.....	82
Tabla 18: Matriz de Vester.....	124
Tabla 19: Agrupación de problemas por categoría .....	125

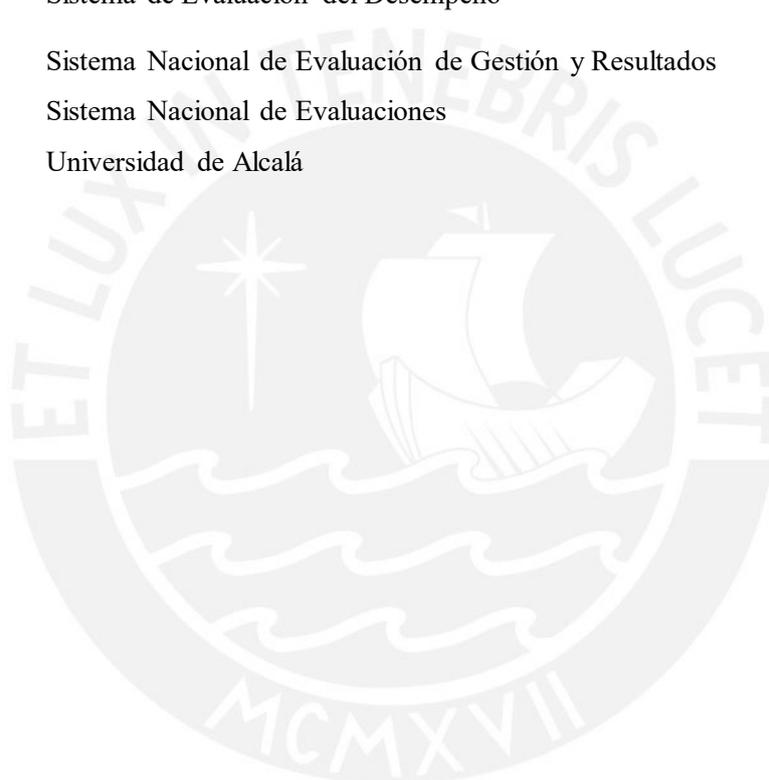
## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolución del presupuesto y el indicador de desempeño: PP Programa Articulado Nutricional.....	4
Figura 2: Evolución del presupuesto y el indicador de desempeño: PP Seguridad Ciudadana .....	5
Figura 3: Evolución del presupuesto y el indicador de desempeño: PP Logros de aprendizaje ....	6
Figura 4: Ámbitos en la cadena de valor .....	45
Figura 5: Ranking de los motivos para implementar PpR y su efectividad en la práctica - Países OECD .....	56
Figura 6: Nivel de asignación presupuestal a los gobiernos regionales y locales.....	64
Figura 7: Cadena de valor de la fase 1 y 2 .....	66
Figura 8: Proceso de análisis de la información .....	82
Figura 9: Actores de un Programa Presupuestal.....	113
Figura 10: Ubicación cardinal de los problemas.....	126

## LISTA DE ACRÓNIMOS

BGI	Balance de Gestión Integral
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAR	Convenios Administrativos por Resultados
DCI	Desnutrición Crónica Infantil
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EDEP	Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
GIZ	Asociación Alemana para la Cooperación Internacional
GPRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
GPR	Gestión por Resultados
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social
MIMPV	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINEDU	Ministerio de Educación
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
NEP	Nueva Estructura Programática
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OGPP	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la entidad
PAE	Programa Anual de Evaluaciones
PAN	Plan Articulado Nutricional
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PMG	Programas de Mejoramiento de la Gestión

PP	Programa Presupuestal
PPE	Programación Presupuestaria Estratégica
PPI	Programa Presupuestal Institucional (PPI)
PPOR	Programas Presupuestales orientados a Resultados
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo
RSP	Reformas al Sistema Presupuestario
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SISDEVAL	Sistema Nacional de Evaluaciones
UAH	Universidad de Alcalá



## RESUMEN EJECUTIVO

La Gestión por Resultados (GpR) se ha transformado en un modelo en las administraciones públicas, tendientes a incrementar la generación de valor público (Contreras, 2018). Esta tendencia se ha materializado en la introducción del Presupuesto por Resultados (PpR) en varios países, particularmente en los pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Pérez-Jácome, 2012), de manera que los gobiernos puedan tomar decisiones eficientes en materia de gasto. En el Perú, la implementación de la reforma presupuestal es normada por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Presupuesto Público, a pesar de que, el PpR ocupa alrededor del 80% del presupuesto nacional no se han conseguido los resultados esperados. De acuerdo al informe estadístico de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), del 2012 hasta el 2017, evidenció que los siguientes Programas Presupuestales (PP): Programa Articulado Nacional, Seguridad Ciudadana y Logros de Aprendizaje tuvieron un incremento en la asignación presupuestal (Ministerio de Economía y Finanzas [ENDES], 2012). Sin embargo, pese a ello, se observó una brecha entre el desempeño real y el esperado, es decir, no se evidencia mejoras en los Programas Presupuestales.

La presente tesis busca analizar los principales factores que influyen en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú al 2019. Para ello, se realiza inicialmente una recopilación de factores de acuerdo a la literatura, las cuales han sido validadas y modificadas con el aporte de expertos vinculados al PpR. En base a estos procesos, se establecieron 4 ámbitos de las cuales se desprenden 18 factores para explorar y comprender la influencia que estas han generado en la reforma presupuestal.

En cuanto, al diseño metodológico se opta por un enfoque cualitativo, asimismo, la estrategia de investigación en el estudio de caso. En base a ella, la técnica de muestreo es intencional homogéneo. En efecto, se entrevistó a un total de 24 y se clasificó a los participantes en tres grupos: expertos, servidores civiles del Ente rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público y especialistas de los Programas Presupuestales. La técnica de recojo de información fueron las bases de fuentes secundarias, la entrevista semiestructurada y el cuestionario. En línea con ello, la técnica de análisis de data es la Matriz Vester, que determina el nivel de influencia en calidad de problema crítico, pasivo, activo o indiferente.

Finalmente, la tesis arroja como resultado que la categoría cuyas variables influyen en su mayoría son las que pertenecen a las entidades participantes y los programas presupuestales. A partir de ello, se presentan las conclusiones y recomendaciones relativas a los resultados de la Matriz Vester, las semejanzas con casos internacionales y lo recabado por la muestra.

## INTRODUCCIÓN

En el 2008, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección General del Presupuesto Público (DGPP):

Formalizó la idea de avanzar hacia una gestión presupuestaria basada en resultados. Desde entonces, surgieron una serie de iniciativas e instrumentos que buscaron fortalecer el presupuesto público como herramienta de gestión financiera para alcanzar los objetivos del Estado y contribuir a mejorar el bienestar ciudadano (Acuña, Huaita & Mesinas, 2012, p.1).

La implementación del Presupuesto por Resultados persiguió el cambio de un modelo incrementalista que otorgaba recursos en base a insumos, hacia uno basado en la cobertura de productos, obligando a desarrollar una estructura de costeo, para una mejor asignación de gasto, del cual derivaron cuatro instrumentos. La implementación de la reforma presupuestal no es tarea fácil, dado que en el camino pueden surgir elementos como: resistencia al cambio, falta de toma de decisiones, rotación de los servidores civiles y agendas políticas propias (Sánchez, 2016).

La presente tesis se centra en analizar, desde una mirada del ente central, la DGPP y expertos vinculados al MEF, los principales factores que influyen en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú a nivel nacional en el marco de la Gestión por Resultados al 2019. Para ello, la presente investigación se organiza en seis capítulos, los que se detallan a continuación.

En el primer capítulo, se presenta el planteamiento del problema explicando la relevancia de conocer sobre la reforma presupuestal. Luego, se mencionan los objetivos específicos que guiaron la investigación. Finalmente, se detalla la justificación del sujeto de estudio y la viabilidad.

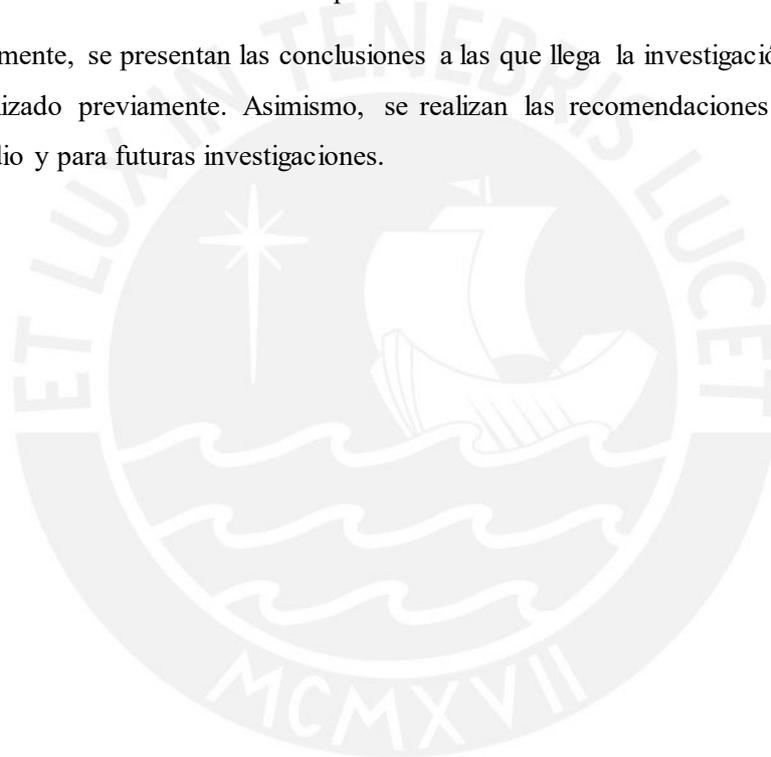
En el segundo capítulo, se desarrolla el marco teórico de la investigación, compuesto por la explicación de la Nueva Gestión Pública y la necesidad de orientar la Gestión hacia los resultados. Asimismo, se describe uno de los principales pilares, el Presupuesto por Resultados (PpR). Luego, se hace una breve descripción de los factores que influyen en la etapa de la implementación de la reforma del PpR, de los cuales se agrupan en cuatro ámbitos: Político, Ente Rector, Entidades Implementadoras y Programas Presupuestales.

Seguidamente, en el tercer capítulo, se presenta el marco contextual que tiene como objetivo describir la reforma del Presupuesto por Resultados en el marco de la implementación a nivel internacional a partir de la descripción de tres casos (Chile, Colombia y México). Luego de ello, se describe la situación de la implementación del PpR en el Perú.

El cuarto capítulo incluye el desarrollo de la metodología de la investigación en el cual se explica el alcance de la investigación, así como el diseño metodológico (estrategia de investigación, enfoque, horizonte), la población y muestra. Después se presentan las herramientas de recojo de información (base de datos de fuentes secundarias, entrevistas semiestructuradas, cuestionario) así como las técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo (Matriz de Vester). Asimismo, se presentan las limitaciones de la investigación.

El quinto capítulo integra la información antes presentada a través de un análisis. Este capítulo se divide en dos partes: la identificación de los factores que afectan la implementación del PpR en el Perú desde una mirada de los cuatro ámbitos. Y, en segundo lugar, el desarrollo de la Matriz Vester mediante la tabulación de problemas encontrados.

Finalmente, se presentan las conclusiones a las que llega la investigación considerando el análisis realizado previamente. Asimismo, se realizan las recomendaciones relacionadas al objeto de estudio y para futuras investigaciones.



# CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

## 1. Planteamiento del problema

La Nueva Gestión Pública (NGP) parte de la necesidad de contar con un sistema público que actúe aplicando principios administrativos privados para mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de sus acciones (García, 2007; López, 2003). En el sector público, medir el desempeño de las políticas, programas y actividades es complejo; puesto que, se busca saber si realmente se está asignando de manera eficiente los recursos y si se está generando resultados. A diferencia del sector privado, en el sector público no se puede imponer un precio, el consumo no es individualizado y los resultados no se miden en términos monetarios o financieros. A partir de ello, surge la Gestión por Resultados (GpR), el cual hace “énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y bienestar de los ciudadanos” (Chica, 2011, p.66).

Diversos países, han orientado el enfoque de GpR a su presupuesto público con “la idea de tener una construcción del presupuesto con información sobre bienes y servicios a entregar, y resultados por alcanzar, así como sobre sus características de eficiencia y eficacia” (Acuña et al., 2012, p.1). El Presupuesto por Resultados (PpR) es una de las principales herramientas en la GpR pues representa un nuevo modelo de relación Estado - Sociedad. Kaufmann, Sanginés y Moreno (2015) afirman que diversos países usan distintos instrumentos para aplicar el PpR:

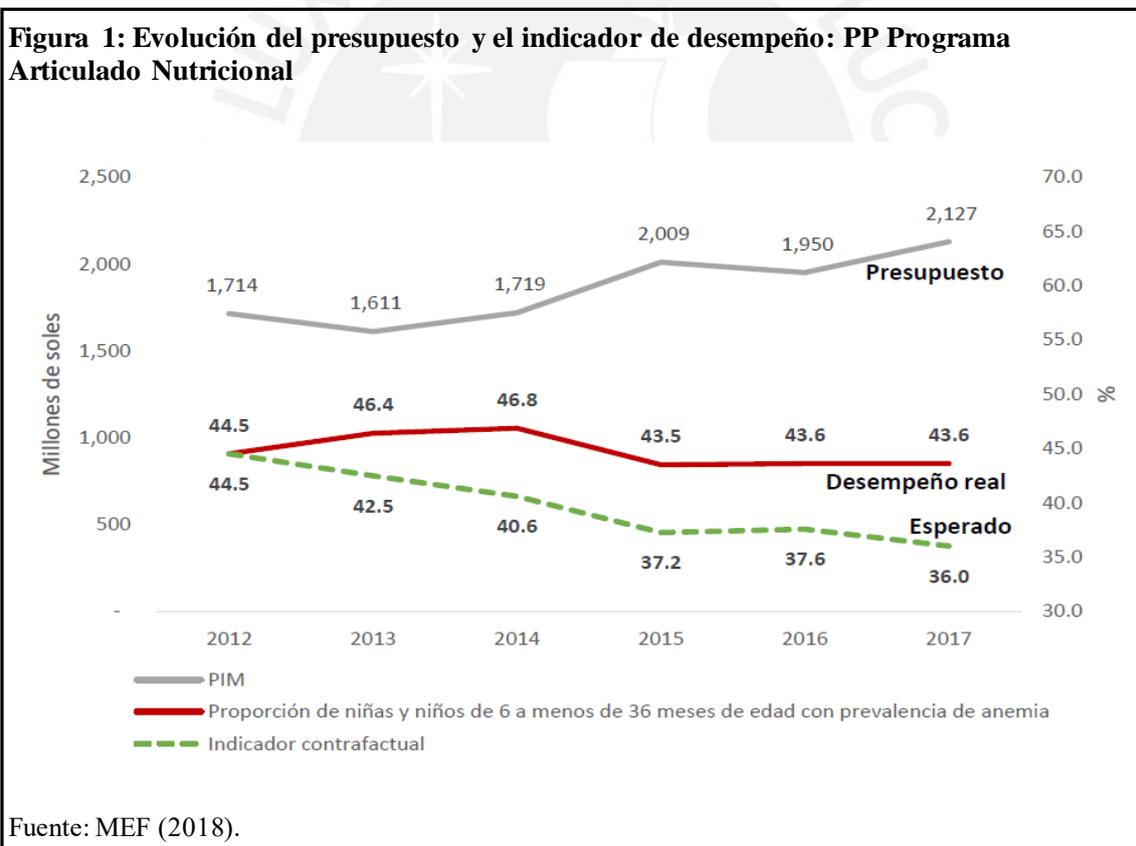
En algunos países el PpR forma parte de un nuevo modelo de gestión administrativa orientada a resultados, sea el caso de Australia. En otros casos, como en Francia, la estrategia de reforma se ha concentrado solo en el presupuesto orientado a resultados. Por último, hay casos donde la reforma se focalizó en priorizar la instrumentación de los sistemas de seguimiento y evaluación y de rendición de cuentas, como Canadá. Una versión mixta es la de Estados Unidos, que, si bien se enfoca en el diseño de programas presupuestarios basados en el desempeño, también incorpora elementos de planificación estratégica y de evaluación y rendición de cuentas (p.84).

En ese sentido, el PpR se adapta a los contextos de los países respondiendo a las estrategias de presupuestación de los gobiernos. El PpR basa “las asignaciones presupuestarias en función a los resultados esperados y los productos requeridos para el logro de los mismos” (Ugarte, 2010, p. 9). De esta manera genera visibilidad presupuestal de las prioridades políticas y la atención a los problemas de la población.

El Perú no fue la excepción a la reforma presupuestal, en el año 2007 emprendió la adopción de la herramienta, buscando dejar de lado la clásica asignación inercial para asignar

recursos teniendo en cuenta la información de desempeño de sus productos y resultados (Acuña et al., 2012). No obstante, a pesar de que la implementación del Presupuesto por Resultados (en adelante “la reforma presupuestal”) tiene más de diez años y la cobertura presupuestal llega a casi un 80% (Andrea Salas, comunicación personal, 6 de diciembre, 2019) del presupuesto nacional, aún no se ha logrado obtener los resultados esperados. Aquí se presenta tres evidencias basadas en algunos de los programas más antiguos operando en el marco de la reforma del PpR.

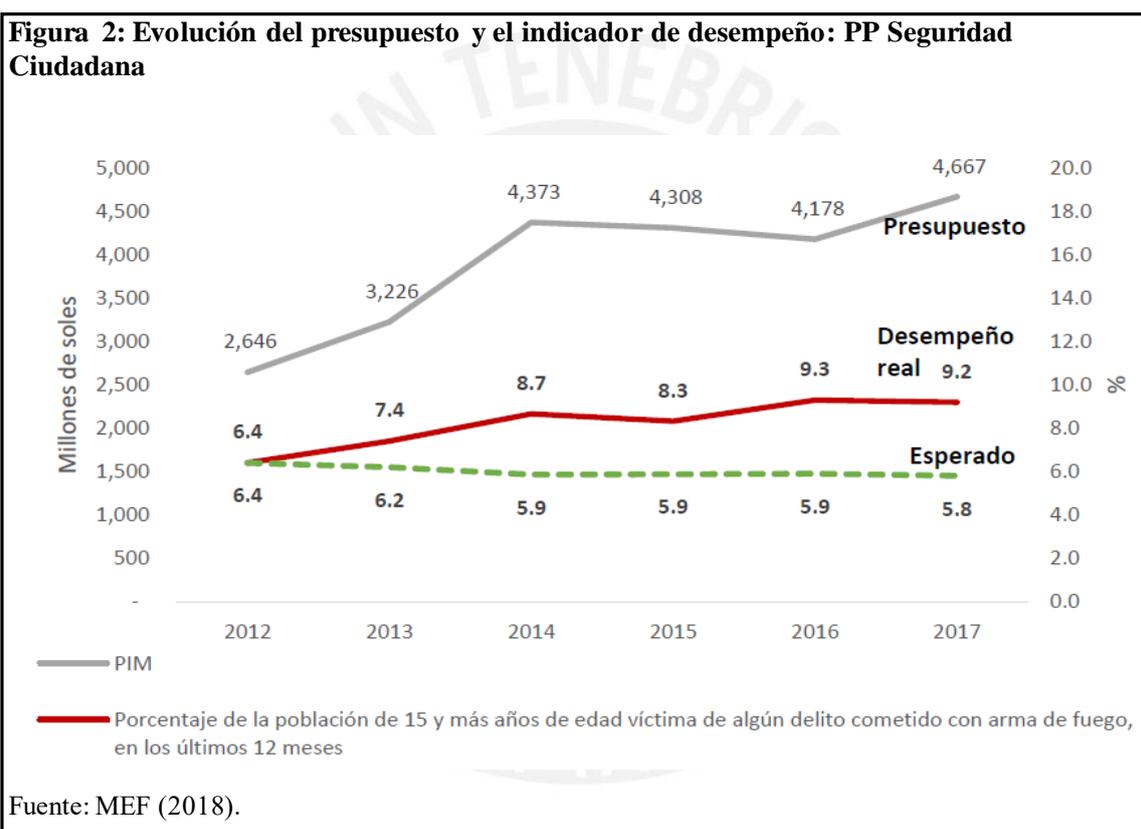
Primero, en el año 2008, se diseñaron 5 Programaciones Presupuestarias Estratégicas (conjunto articulado de intervenciones implementadas, que, bajo la generación y entrega de productos, generan una serie de resultados), una de ellas fue el Programa Articulado Nutricional, este buscaba reducir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2018). Sin embargo, como puede verificarse en la Figura 1, a pesar que diversas entidades públicas incorporaron dentro de su gestión el PpR, los logros obtenidos no se acercaron a las metas esperadas.



En ese sentido, en el transcurso de 5 años, la brecha entre el desempeño real y el esperado ha presentado un incremento. Desde el 2013 hasta el 2017, se duplica la brecha en puntos porcentuales (p.p.) entre el desempeño real y el esperado, a pesar que el presupuesto se incrementó

con los años para atender esta problemática. De manera que existe una relación indirectamente proporcional entre el presupuesto invertido y el desempeño generado, pues los aumentos en el presupuesto no han disminuido la proporción de niñas y niños de 6 a menos de 36 meses de edad con prevalencia de anemia.

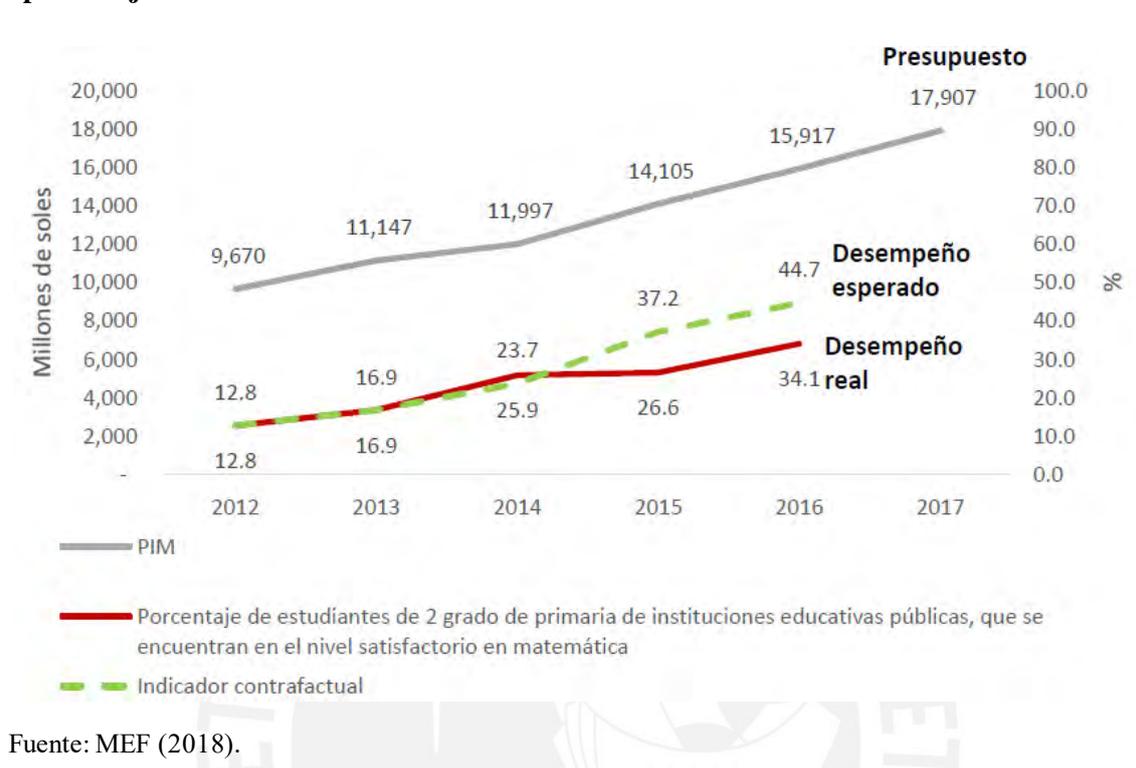
La segunda evidencia es el caso del Programa Presupuestal (PP) 030: Seguridad Ciudadana compuesto por un conjunto de estrategias y actividades articuladas para reducir los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana. Respecto a este programa, el responsable técnico es la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y su público objetivo son todos los ciudadanos en general.



Tal como se puede ver en la Figura 2, desde el 2013 hasta el 2017, el presupuesto invertido se incrementó aproximadamente en 1440 millones de soles; no obstante, la brecha entre el porcentaje esperado y real de víctimas de algún delito cometido con arma de fuego en los 12 últimos meses se ha triplicado desde el 2013 hasta el 2017. En el 2013 se contaba con una brecha de 0.8 puntos porcentuales, y en el 2017, la brecha es de 2.4 puntos porcentuales.

Finalmente, la tercera evidencia es el PP de Logros de Aprendizaje de Estudiante de la Educación Básica Regular que busca reducir los bajos logros de aprendizaje de los estudiantes de 3-5 años; atendidos por las instituciones educativas del sector público.

**Figura 3: Evolución del presupuesto y el indicador de desempeño: PP Logros de aprendizaje**



En este caso, como se puede ver en la Figura 3, desde el 2012 hasta el 2014, los resultados se estuvieron logrando en proporción a las metas establecidas. Inclusive en el 2014, como hito, se puede apreciar que el desempeño real terminó superando el desempeño esperado. No obstante, luego el desempeño real comienza a crecer a un ritmo muy distante del desempeño esperado, hasta llegar a 10.6 p.p. de brecha a pesar de que el presupuesto se incrementó en casi 4 mil millones de soles.

En resumen, se puede apreciar un incremento en el presupuesto, lo cual no necesariamente se deriva en el logro de la meta esperada. Es así que a partir de estos casos se afirma que la reforma presupuestal aún tiene falencias en cuanto a su implementación. Desde la academia, diversos investigadores se han aproximado al estudio del Presupuesto por Resultados de diversos ángulos. Así, por ejemplo, se encuentran autores tales como Berry y Flowers (1999); Jordan y Hackbart (2005), entre otros, quienes han mirado el Presupuesto por Resultados desde una óptica del diseño. Dentro de su análisis, ellos encontraron que los principales motivos por las que emprenden la reforma eran los siguientes: rendición de cuentas del programa, efectividad, y eficiencia. De otra parte, existen autores tales como Flowers, Kundin y Brower (1999) y Wang (1999), que han

delimitado su estudio a la implementación. Desde dicha perspectiva, estos autores han buscado examinar los factores que afectan o facilitan la implementación del presupuesto por resultados. Respecto a ello, recalcan que no hay un enfoque que ajuste para todos los países o estados, sino que cada diseño varía entre los países e incluso dentro ellos (Mauro, Cinquini & Grossi, 2017, p.917). Por último, se tiene autores como Jordan y Hackbart (2005); Melkers y Willoughby (2001) que han mirado los efectos generados al adoptar el Presupuesto por Resultados en términos de gobernabilidad, transparencia, rendición de cuentas, entre otros.

En el caso de aquellas investigaciones que acotan su estudio a la implementación, no existe un consenso entre los problemas o barreras que interfieren en una implementación exitosa. Por ejemplo, la investigación de Flowers et al. (1999) y Wang (1999) que estudia las condiciones que facilitan la implementación de un sistema de programa basado en desempeño, encuentra que el entorno político, la cultura de la agencia y la estructura de las organizaciones son factores clave. De otro lado, se tiene la investigación de Berry y Flowers (1999) que analiza el desenvolvimiento de los líderes de la reforma en el proceso de implementación de la misma, y encuentra que la falta de comprensión de objetivos de la agencia, y las condiciones políticas y económicas influyen en la implementación. Es decir, no hay hallazgos concluyentes al respecto de cuáles son los determinantes para una adecuada implementación de Presupuesto por Resultados que se traduzca en el logro de los objetivos trazados.

Más aún, por lo general existen diferentes investigaciones respecto a PpR enfocada en países anglosajones como Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda o como Estados Unidos, los cuales tienen características distintas e instituciones más sólidas. En ese sentido, el problema de investigación atañe a un campo de investigación cuyas determinantes son disímiles entre condiciones o entornos institucionales que son particulares a cada país, y organismos públicos cuyas características internas en términos de materia presupuestal, son disímiles entre sí. Nuevamente, no existe un enfoque de implementación de la reforma presupuestal que sea único y universal, sino que su diseño se va adecuando a las características y condiciones del país o estado en cuestión.

Por tanto, el estudio del PpR, con enfoque a nivel nacional, en el Perú serviría de experiencia e insumo para investigaciones referentes a problemas de la implementación del PpR en otros países latinoamericanos. Sin mencionar que dicho análisis ayudaría a reconocer las falencias en el proceso de implementación del PpR, y permitiría realizar los planes y coordinaciones necesarios a fin de mejorar los resultados derivados de la implementación de estos.

De la misma manera, dentro de las investigaciones académicas llevadas a cabo hasta el momento, la gran mayoría ha trabajado el tema del Presupuesto por Resultados avocándose en un estudio de caso por medio de la selección de un programa presupuestal en específico para cuestiones de análisis. Esto no permite tener una perspectiva panorámica de los avances y desafíos de la implementación de la reforma hasta la fecha. En contraste, existe una investigación de posgrado que plantea los “Avances y Perspectivas en la implementación del Presupuesto por Resultados en Perú”, la cual brinda una línea base de cómo ha avanzado y se encuentra a la fecha la implementación de la reforma.

Precisamente, una de las conclusiones de la tesis mencionada en el párrafo anterior, es la siguiente:

En términos de cobertura se ha logrado un avance significativo en la implementación de los principales instrumentos de la reforma, pero su incidencia para orientar el proceso presupuestario hacia un enfoque por resultados es limitada. Los programas presupuestales, el seguimiento del desempeño, las evaluaciones independientes, presentan deficiencias en su implementación y no cuentan con mecanismos efectivos para utilizar de manera sistemática la información de desempeño en el proceso presupuestario (Delgado, 2013, p.134).

De modo que, el enfoque de la reforma presupuestal ha ido creciendo en cuanto al porcentaje de presupuesto nacional que ha ido abarcando; sin embargo, no necesariamente en términos de mejoras en la calidad de gasto o mejoras de desempeño de los programas presupuestales. Inclusive se rescata que los instrumentos del PpR en el Perú poseen desperfectos en su implementación; no obstante, no se muestran mayores detalles. Precisamente, dicha brecha es la que buscaría abordar la presente investigación, buscando identificar y analizar los principales factores que influyen en la implementación del PpR, específicamente para el caso peruano a nivel nacional.

## **2. Preguntas de investigación**

### **2.1. Pregunta de investigación general**

¿Cuáles son los principales factores que influyen en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú a nivel nacional?

### **2.2. Preguntas de investigación específicas**

PE1: ¿De qué manera se desarrolla la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados?

PE2: ¿Cuáles son los principales factores que influyen en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel internacional?

PE3: ¿Cuáles son los principales factores de la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú a nivel nacional al 2019?

### **3. Objetivos**

#### **3.1. Objetivo general**

Analizar los principales factores que influyen en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú a nivel nacional en el marco de la Gestión por Resultados al 2019.

#### **3.2. Objetivos específicos**

OE1: Desarrollar la teoría de la reforma del Presupuesto por Resultados en el marco de la implementación

OE2: Describir los principales factores que influyen en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel internacional

OE3: Identificar los principales factores de la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú al 2019.

### **4. Justificación**

La implementación de la reforma del PpR en el Perú surge en un contexto impulsado por organismos multilaterales, en el marco de operaciones de endeudamiento vinculado a matrices de reforma sectorial, la creación de programas sociales, la descentralización y, la mejora del gasto público y la protección social (Ricse, 2015). Asimismo, busca lograr la eficiencia y eficacia del gasto público mediante un vínculo entre el financiamiento de las entidades del sector público y su desempeño, utilizando información de sus resultados (Robinson & Last, 2009).

En ese sentido, el análisis de los factores que influyen en la implementación del PpR es un paso importante para determinar su viabilidad y lograr alianzas estratégicas con los organismos públicos, dado que se están introduciendo elementos nuevos al sistema presupuestario (Marcel, Guzmán & Sanginés, 2014). Adicionalmente, autores como Ramiro, Lazcano, Bonnefoy y Arellano (citados en Galvez 2015) señalan que en América Latina y algunos países de Europa Mediterránea “la implementación de nuevas políticas se encuentra en un contexto de burocracias reticentes al cambio, con capacidad de respuesta nula, ya que provienen de una lógica vertical, y con poca influencia en la toma decisiones” (p.6). Por ende, el análisis de los factores

institucionales de actores clave o *stakeholders* es un paso importante (Ricse, 2015) para el inicio de la implementación, así como la identificación de otros factores.

La relevancia académica parte del propósito de contribuir en la difusión de los fundamentos de la reforma del PpR, desarrollar los antecedentes que motivan la propuesta, así como una breve descripción de los factores que influyen en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú a nivel nacional, por lo que este podrá ser un caso referencial para otros países. Asimismo, dentro del ámbito de las Ciencias de Gestión, esta investigación es relevante porque emplea teorías sobre la Nueva Gestión Pública y la Gestión por Resultados en el sector público orientados a temas de desempeño, resultados, creación de valor y enfoque en el ciudadano. Dichos temas pueden contribuir al desarrollo de la literatura académica en la gestión pública.

## **5. Viabilidad**

La viabilidad de la presente investigación parte de dos fuentes principales tanto primarias como secundarias para lograr un alcance significativo. Por conveniencia de investigación y por tener contacto directo, se cuenta con el apoyo de Roger Salhuana, quien es uno de los expertos que diseñaron y guiaron la reforma desde sus inicios, hasta la actualidad. Siendo también un aliado estratégico a fin de poder contactar al personal de la Dirección General del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el apoyo de la profesora Guiselle Romero, quien mantiene una relación de contacto con docentes de gestión pública y de la licenciada Graciela Ríos, quien actualmente trabaja como consultora en el MEF. Asimismo, se contactó a diversos especialistas del equipo técnico de los Programas Presupuestales seleccionados.

El método usado es el estudio de caso, mientras que la recolección de los datos se realiza por medio de entrevistas semiestructuradas, y el análisis e interpretación de los datos provenientes de cuestionarios, así como la elaboración de la metodología de la Matriz de Vester. En este sentido, se hace un análisis cualitativo a través de entrevistas, las cuales aportarán al logro de los objetivos de investigación planteada. Igualmente, se hace una revisión exhaustiva de la literatura especializada que consideramos contribuye al fortalecimiento de la investigación. Adicionalmente, se cuenta con el asesoramiento y seguimiento de un especialista en metodología de investigación. Finalmente, la recolección de información se realizará en el distrito de Cercado de Lima (Lima), por lo cual no existe limitación geográfica.

## CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

Este capítulo desarrolla las bases teóricas relacionadas al objeto de estudio y al enfoque de la gestión por la cual este se orienta. Para esto, se exponen y analizan teorías sobre la Nueva Gestión Pública (NGP), la Gestión por Resultados (GpR), el Presupuesto por Resultados (PpR) y los factores que influyen en la implementación del PpR a nivel político, del ente rector, de las entidades participantes y de los Programas Presupuestales. Es así que esta sección presenta las bases teóricas relacionadas a la implementación del PpR desde su concepción más general en el marco de la NGP.

### 1. Nueva Gestión Pública

La NGP es una corriente que surgió en la década de los setenta en los países de Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido; busca promover la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado, y reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en principios de la jerarquía burocrática, planificación, centralización y control directo, por una gerencia pública que busca eficiencia y eficacia. En otras palabras, promueve ir de la administración pública a la gerencia pública (García & García, 2011).

Es así que, esta nueva concepción de gerencia pública centra su acción en buscar la satisfacción del ciudadano. Para Aucoin (1996) la NGP engloba la idea de la necesidad de un cambio en las políticas de la Administración orientada hacia la reducción de costos mediante la medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia en la prestación y entrega de los servicios públicos. Asimismo, “desde la perspectiva de autores como Osborne y Gaebler (citados en Berry, 1999), la NGP es reinventar el Gobierno y esto implica superar el paradigma burocrático weberiano” (Chica, 2011, p.61). Esto se resume a un avance desde una racionalidad burocrática a un nuevo modelo gerencial.

Si bien, el contexto y los desafíos que provocaron el nacimiento de la administración pública tradicional y la Nueva Gestión Pública no han desaparecido, han surgido nuevos desafíos y condiciones materiales. Ahora, la nueva corriente se centra en cómo gobernar, no solo administrar, en sociedades cada vez más diversas y complejas que enfrentan problemas cada vez más complejos Kettl (citado en Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014). La Tabla 1 resume las principales características de la NGP, así como su nuevo enfoque.

**Tabla 1: Administración Pública Tradicional, Nueva Gestión Pública y Nueva Gobernanza Pública**

Dimensión	Administración Pública Tradicional	Nueva Gestión Pública	Nueva Gobernanza Pública
Gobierno y Administración Pública			
Rol de las entidades públicas	“Operar”, se traduce en el diseño y la implementación de políticas y programas en respuesta a la definición de los objetivos políticos	“Direccionar”, se traduce en la determinación de objetivos y el impulso de la prestación de servicios a través de la elección de herramientas y la confianza, si es posible, en mercados, empresas y organizaciones sin fines de lucro	El gobierno actúa como organizador, impulsador, colaborador; a veces como el que direcciona, opera, asocia, o el que mantiene fuera del camino
Principales objetivos	Elaborar objetivos políticos; los servidores públicos deben administrar la implementación, monitoreo realizada por la supervisión de funcionarios burocráticos y electos	Elaborar objetivos políticos; los gerentes deben administrar las entradas y salidas de manera que garantice la economía y la capacidad de respuesta de los consumidores	Crear valor público de tal manera que lo que más le interese al público se aborde de manera efectiva y se coloque en práctica lo que es bueno para el público
Principales valores	Eficiencia	Eficiencia y eficacia	Eficiencia, efectividad y toda la gama de valores democráticos y constitucionales
Mecanismos para lograr los objetivos políticos	Administrar programas a través de centralización, agencias públicas organizadas jerárquicamente o profesiones autorreguladas	Crear mecanismos y estructuras de incentivos para lograr los objetivos políticos especialmente a través del uso de los mercados	Selección de un menú de mecanismos de entrega basado en criterios pragmáticos; esto a menudo significa ayudar a construir colaboraciones intersectoriales e involucrar a los ciudadanos para lograr los objetivos acordados

**Tabla 1: Administración Pública Tradicional, Nueva Gestión Pública y Nueva Gobernanza Pública (continuación)**

Dimensión	Administración Pública Tradicional	Nueva Gestión Pública	Nuevo Gobernanza Pública
Rol del administrador público	Asegurar el seguimiento de las reglas y los procedimientos apropiados. Responde por los funcionarios electos, ciudadanos y clientes. Los funcionarios administrativos tienen permitido una discreción limitada	Ayudar a definir y cumplir con lo acordado sobre los objetivos de desempeño; Responde por los funcionarios electos y clientes; tienen permitido una amplia discreción	Ayuda a crear y guiar redes de consultas, y a mantener y mejorar la efectividad general, rendición de cuentas y capacidad del sistema. Responde por los funcionarios electos, ciudadanos y otras partes interesadas. La discreción es necesaria, pero está limitado por la ley, la democracia y los valores constitucionales, y un enfoque de rendición de cuentas
<b>Gobierno y Administración Pública</b>			
Enfoque de rendición de cuentas	Jerárquico, en el que los administradores rinden cuentas a los oficiales elegidos democráticamente	Impulsado por el mercado, en el cual los intereses propios resultan en resultados deseados por los ciudadanos vistos como clientes	Multifacético, ya que los servidores públicos deben atender a la ley, a los valores de la comunidad, normas políticas, estándares profesionales e intereses ciudadanos
Contribución al proceso democrático	Ofrece la determinación de objetivos políticos y la rendición de cuentas; la competencia entre los líderes elegidos proporciona la rendición de cuentas. El sector público tiene un monopolio sobre el ethos del servicio público	Ofrece la determinación de objetivos políticos; los gerentes determinan los medios. Escepticismo respecto al ethos del servicio público; favorece el servicio al cliente	Brinda diálogo, impulsa y responde a la ciudadanía activa en búsqueda del valor público y que es bueno para el público. Ningún sector tiene el monopolio sobre el ethos del servicio público; mantiene relaciones basadas en valores públicos compartidos

Adaptado de: Bryson et al (2014).

Una de las principales características del nuevo modelo es centrarse en alcanzar la eficiencia del individuo. En ese sentido, según Barzelay y Dilán (2003) el estudio de la NGP está subdividida en dos áreas: la primera, es el diseño y operación de programas<sup>1</sup>. Esta área involucra la confección de los roles institucionales y de los marcos conceptuales, a través de los cuales se despliegan las herramientas de implementación de las políticas. La segunda, son las políticas de gestión pública, entendidas como medios autorizados para intentar guiar, constreñir y motivar a la función pública en su conjunto.

Sin embargo, Arellano-Gault y Gil-García (2004) señala que independientemente de un fuerte soporte técnico, ningún país ha adoptado el “paquete completo” de la NGP, por el contrario, en muchos casos se observa una convivencia con teorías o conceptos incluso opuestos a la NGP. La evidencia revela tanto casos exitosos como fracasos al momento de aplicar los principios de la NGP. Talbot (2007) nos comenta que las organizaciones gubernamentales se han centrado demasiado en los insumos y procesos de administración de políticas públicas y han perdido de vista los resultados.

A partir de ello, se plantean dos formas en las cuáles se ha basado el enfoque de los resultados en la NGP.

El primer enfoque “resultados basado en el presupuesto” se basa en el “desempeño como eficiencia” lo que genera un aumento en la eficiencia y una mejor entrega de servicios específicos, pero a costa de perder de vista los objetivos generales. Como consecuencia de ello, puede existir una mala coordinación entre las agencias gubernamentales que se centran en proteger el logro de una eficiencia y resultados óptimos, y no objetivos más amplios. El segundo enfoque se relaciona al funcionamiento de la agenda, qué tipo de problemas son los que se deben atender primero y quiénes son los principales responsables de ello. Esta decisión parte de una política basada en la evidencia (Davies, Nutley & Smith, 2000).

Según lo desarrollado, la NGP busca la eficiencia en el logro de los resultados con enfoque al servicio del ciudadano. A continuación, se profundizará en una de las estrategias de gestión más relevantes de la NGP, es decir como la gestión de las organizaciones del estado deben enfocarse en los resultados.

---

<sup>1</sup> Los programas entendidos como paquetes de actividad que pretenden crear valor público (Moore 1995 citado en Chica 2017), aplicándose a problemas en áreas tales como la salud, justicia penal, educación, empleo y desarrollo económico.

## 2. Gestión por Resultados

Uno de los principios clave dentro de la NGP es la gestión orientada a los resultados o simplemente Gestión por Resultados (GpR), en la que se evalúan y se financian los resultados y no únicamente los insumos.

Para García y García (2010), la GpR es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos hacia la generación del mayor valor público posible mediante el uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria deben implementar las instituciones públicas para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población. En otras palabras, su función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva para la creación de valor público, así como optimizar la eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño para tomar decisiones a partir de información confiable.

Sin embargo, según Ugarte (2010), la GpR es un enfoque difícil de establecer dentro del sector público, por un lado, porque el cambio de un sistema a otro requiere de un mayor apoyo político, liderazgo, cambio cultural, nuevos procesos, pérdida de discrecionalidad, entre otros factores, y, por otro lado, debido a los problemas relacionados a la provisión de servicios burocráticos que ello implica.

Dichos problemas han sido identificados y se refieren a la menor eficiencia originada en los costos de transacción de las estructuras públicas debido a: (i) La dificultad para medir algunos productos y por ende el desempeño de los funcionarios y las agencias públicas; (ii) La asimetría de información al interior de las entidades, entre éstas y el ciudadano, y entre éstas y el principal; (iii) La falta de competencia entre agencias, por ser en su mayoría servicios monopólicos; y (iv) La inflexibilidad de los controles ex-ante y, especialmente, de los sistemas de carrera pública (Ugarte, 2010).

En ese sentido, implementar la gestión por resultados resulta ser un problema complejo es por ello que se requiere aminorar los problemas que existen a través de la información precisa y oportuna para la toma de decisiones. Asimismo, la GpR viene acompañada de sistemas de información que permitan tener un mejor control de los procesos y el logro de resultados (Makón, 1997), no obstante, se requieren indicadores de desempeño, auditorías por desempeño y una administración financiera integrada para su instrumentalización.

De la misma forma, es importante considerar que cada característica y requerimiento de la GpR, supone reformas en el sector público para poder realizar mejor la prestación de servicios, optimizar la coordinación entre actores y fortalecer el sistema de rendición de cuentas relacionadas al desempeño (Robinson, 2013). Osborne y Gaebler (citados en Berry, 1999) indican

que es necesario desarrollar un cambio y diseño organizacional basado en elaborar presupuestos basados en resultados. Una de las principales reformas orientadas a resultados se colocó en cambiar el presupuesto a esta tendencia de lograr mayor eficiencia usando una de las herramientas con más poder dentro de las decisiones de asignación de recursos.

### 3. Presupuesto por Resultados

Uno de los principales pilares de la Gestión por Resultados es el Presupuesto por Resultados (PpR), dentro de esta corriente llamada NGP que busca modificar el modelo burocrático predominante en muchos países.

La presupuestación por resultados no debe verse como una iniciativa aislada. Más bien, debe considerarse como parte de un conjunto de reformas más amplias a menudo conocido como “gestión por resultados” que tiene por objeto enfocar la gestión pública más en los resultados concretos obtenidos que en los procesos internos (Robinson & Last, 2009, p.2).

Por ello, la importancia de definir previamente la GpR, a fin de comprender que el PpR no es un instrumento independiente a otras herramientas, sino que se complementa dentro de un marco mayor llamado Gestión por Resultados.

Aún en contra de su importancia, muchos autores reconocen que el PpR carece de un estándar en cuanto a definición e interpretación. Esto parte de que en la literatura se le puede encontrar con una variedad de nombres: “‘performance based budgeting’ (presupuesto basado en desempeño), ‘performance budgeting’, ‘outcome-based budgeting’, and ‘results oriented budgeting’ (presupuesto orientado a resultados); los cuales por lo general suelen ser intercambiables” (Mauro et al., 2017, p.922). Por ello, en la Tabla 2, se describirán algunas definiciones a fin de tener una idea general de que implica en esencia el Presupuesto por Resultados.

**Tabla 2: Conceptos de Presupuesto por Resultados**

Autor	Término usado	Definición	Ideas fuerza
OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico] (2019)	Presupuesto por Desempeño	El uso sistemático de la información de desempeño como insumo para la toma de decisiones presupuestales, ya sea como un insumo directo para la asignación de presupuesto o como información contextual para el planeamiento presupuestal, e inculcar transparencia y rendición de	-Uso sistemático indirecto o directo de información de desempeño  -Transparencia y rendición de cuentas a lo largo del proceso presupuestario

**Tabla 2: Conceptos de Presupuesto por Resultados (continuación)**

Autor	Término usado	Definición	Ideas fuerza
		cuentas a lo largo del proceso presupuestario, proveyendo información a los congresistas y la población en términos de logros de gasto y resultados.	
García y García (2010)	Presupuesto por Resultados	Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de resultados</li> <li>- Clasificación de gastos por medio de programas enmarcados en un plan estratégico de mediano plazo</li> </ul>
Guzmán (2011)	Presupuesto basado en el desempeño	Presupuesto basado en el desempeño como el conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los desempeños, pasados y esperados, de la aplicación de los recursos públicos, así como condiciones, exigencias e incentivos que motiven y faciliten que las instituciones públicas obtengan dichos desempeños.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conjunto de procesos e instrumentos</li> <li>- Considera de manera sistemáticamente información sobre desempeño pasado y esperado (futuro)</li> <li>- Incentivos que motiven el desempeño esperado</li> </ul>
García y García (2010)	Presupuesto por Resultados	Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de resultados</li> <li>- Clasificación de gastos por medio de programas enmarcados en un plan estratégico de mediano plazo</li> </ul>

Antes de iniciar el análisis de tales definiciones, es importante destacar respecto a la nominación que brinda Marcela Guzmán (Presupuesto basado en el desempeño):

Se utiliza el concepto de desempeño y no de resultados puesto que el primero reconoce una preocupación no sólo por los resultados finales o impactos, sino también por los logros en la cadena que determinan estos últimos, particularmente los asociados a procesos claves, productos estratégicos y a sus atributos en términos de calidad y coberturas (Guzmán, 2011, p.24)

De las definiciones presentadas en la Tabla 2, se toman tres puntos claves para el entendimiento cabal del PpR:

Primero, el Presupuesto por Resultados en esencia comprende un uso sistemático de información de desempeño, el cual puede darse de manera directa (influyendo en la asignación presupuestal) o indirecta (siendo insumo para el planeamiento presupuestal, pero no determinante). Asimismo, puede abarcar información de desempeño pasada y futura (lo esperado). Todo ello a fin de mejorar la calidad del gasto público.

Adicionalmente, es importante destacar que el uso de la información se puede dar en más de un sentido.

Cabe distinguir dos casos de uso de la información de resultados en el proceso presupuestario: i) casos en los que se presenta información con el único objetivo de transparentar la gestión, mas no de vincular los resultados a la toma de decisiones y ii) casos en los que los resultados son efectivamente utilizados, junto con información complementaria, para decidir las asignaciones presupuestarias (Kaufmann et al., 2015, p.102).

De modo que, cuando se hace referencia a un uso indirecto o directo de la información de desempeño, el caso en cuestión sería el segundo. No obstante, el primer caso, a modo de transparencia y rendición de cuentas parece igual de importante. Inclusive este uso de la información de desempeño, está presente dentro de la definición que presenta la OCDE para el “*performance budgeting*”, cuando se habla de proveer información de desempeño a lo largo del proceso presupuestario. Es por ello, que el segundo punto a destacar respecto a las definiciones es la transparencia y rendición de cuentas como aspecto fundamental del PpR como herramienta de gestión.

Tercero, tener en claro que el PpR es una herramienta estratégica y de mediano plazo. De manera que los resultados esperados y la evaluación del desempeño de sus intervenciones no suelen darse en un periodo de un año o corto plazo. Muy probablemente, dado que esta

herramienta genera un proceso largo, es importante contar con incentivos que impulsen constantemente el desempeño deseado, tal como rescata Marcel y Guzmán en su definición.

Asimismo, diversas investigaciones examinan la implementación de la reforma presupuestal en función de sus condiciones. Una primera condición, considerado por Robinson y Last (2009) y por Guzmán (2011), es la disciplina fiscal. Esta condición se entiende como “la capacidad básica para formular presupuestos razonablemente balanceados y para respetarlos durante el año” (Guzmán, 2011, p.15). Al respecto Robinson y Last (2009) detalla que una sólida gestión de política macrofiscal debe permitir a los ministerios y entidades contar con un nivel no muy elevado de incertidumbre respecto a las asignaciones presupuestarias anuales que recibirán. Asimismo, la capacidad para exigir que el presupuesto se ejecute según lo programado, respetando y aplicando los procedimientos presupuestarios. Siendo que, sin disciplina fiscal, se debilita la credibilidad de acuerdos y compromisos, afectando inclusive el desempeño de la gestión de las propias entidades públicas al hallarse en tal contexto de incertidumbre.

Otra condición es la capacidad administrativa. “Para poder avanzar en el desarrollo de PpR (y de cualquier otro proceso de reforma) es necesario que exista motivación en los tomadores de decisiones políticas en la esfera del poder ejecutivo y la presencia de capacidades e incentivos en el servicio civil. En ese sentido, es fundamental la existencia de una capacidad administrativa mínima del servicio civil de línea” (File & Scartascini, 2012, p.11). Al respecto Robinson y Last (2009) ahondan más en el tema, haciendo énfasis en que el personal debe estar capacitado para la obtención de información necesaria en un sistema de PpR. De manera que el servicio civil correctamente capacitado juega un rol muy importante en la implementación de la reforma.

Así también, otra condición es el nivel de correspondencia entre el presupuesto asignado y el presupuesto ejecutado. Muchas veces las sub o sobrestimaciones de ingresos y gastos no son compatibles con el PpR dado que existe poco interés en una asignación presupuestal basado en metas y objetivos. Es por ello, que se busca reducir dicha brecha para lograr fortalecer la calidad de gasto de los países (File & Scartascini, 2012). Asimismo, Marcel et al. (2014) comenta que otras condiciones básicas son la unidad de caja y la integración de la contabilidad financiera. En principio, la unidad de caja consiste en evitar una multiplicidad de cuentas bancarias por cada entidad pública. Se busca que exista una sola caja para evitar el desequilibrio de exceso de liquidez en una entidad pública, lo que implica establecer un sistema único y centralizado de Tesorería a nivel de Estado. Por otra parte, la integración de la contabilidad financiera implica la existencia de Sistemas Integrados de Administración Financiera, y como consecuencia se logra una mejor información para la toma de decisiones, mejorar la transparencia y facilitar las auditorías. Estas son algunas de las diversas condiciones que abarca la implementación del PpR.

Otra forma para examinar los PpR es en función de la fase en la que se encuentran. Mauro et al. (2017) establecen cuatro fases sobre las que diversos estudios delimitan su alcance: (1) adopción, (2) implementación, (3) uso, y (4) impacto. La adopción abarca la elección de hacer la transición hacia una reforma orientada al presupuesto por resultados. Los estudios relacionados a esta fase se caracterizan por investigar las razones del por qué se debe implementar el PpR, hacia donde apunta los objetivos de la reforma y qué tan diferentes pueden ser las motivaciones en los países. Asimismo, la implementación representa el conocimiento convertido en acción (Stehr 1992 citado en De Lancer & Holzer 2001). Aquí, la implementación se refiere a diversas acciones como “el uso real de medidas de desempeño para la planificación estratégica, asignación de recursos, gestión de programas, el monitoreo, la evaluación y presentación de informes a la administración interna, funcionarios electos y ciudadanos o medios de comunicación” (De Lancer & Holzer, 2001, p.695). En este proceso participan diversos actores, la mayoría de los cuales no participa en la formulación. Las investigaciones que se dedican a esta fase se caracterizan por describir y explicar los problemas y obstáculos de la implementación, que son concebidos como los factores que influyen en la ejecución. Adicionalmente, el uso representa el alcance y la amplitud del uso de la información sobre el desempeño. Los textos relatan que esta fase investiga el efecto de los datos en las asignaciones presupuestarias a través del análisis estadístico, dado que los resultados revelan un impacto limitado de la información sobre las recomendaciones presupuestarias y su cumplimiento. Por último, el impacto abarca los efectos de la reforma. Las investigaciones estudian las percepciones de los especialistas en programas presupuestales relacionados a temas de rendición de cuentas y efectividad de la reforma presupuestal. De estas cuatro fases, la mayoría de las investigaciones han analizado la fase de implementación, la cual coincide con el alcance de la presente investigación.

Cabe destacar que dicha etapa se operacionaliza en una serie de instrumentos complementarios entre sí. Uno de los principales instrumentos es el sistema de evaluación diseñado por el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “cuyo propósito es analizar el grado de avance e institucionalización de las prácticas e instrumentos de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) en el sector público” (García & García, 2011, p.4). Este instrumento evalúa los avances en la Gestión por Resultados en términos del Presupuesto por Resultados.

A continuación, en la Tabla 3, se detalla la clasificación de componentes en la implementación del PpR:

**Tabla 3: Instrumentos o componentes del presupuesto por resultados**

Autor	Instrumentos o Componentes
<p>BID – PRODEV</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Estructuración del presupuesto de gastos por programas</li> <li>● Perspectiva presupuestaria de mediano plazo</li> <li>● Evaluación de la efectividad del gasto</li> <li>● Incentivos para la efectividad de la gestión</li> <li>● Difusión de la información</li> </ul>
<p>Robinson y Last (2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Información sobre objetivos y resultados</li> <li>● El uso de la información sobre resultados en los procesos presupuestarios</li> <li>● Un presupuesto por programas</li> <li>● Flexibilidad en la Gestión</li> <li>● Grado de preparación para la adopción de una presupuestación por resultados</li> </ul>
<p>Guzmán (2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Información de desempeño</li> <li>● Proceso presupuestario para integrar información de desempeño en la toma de decisiones</li> <li>● Estructura de incentivos</li> <li>● Desarrollo de capacidades institucionales</li> </ul>
<p>Marcel (2008)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Un sistema de monitoreo y evaluación (MyE) capaz de generar información sobre resultados</li> <li>● Una adecuación de los procesos de decisiones presupuestarias que incorpore dicha información</li> <li>● Incentivos capaces de orientar la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados</li> <li>● Espacios suficientes de flexibilidad en la gestión de las instituciones que permitan aplicar los recursos públicos con eficiencia.</li> </ul>

Es importante resaltar que una constante en común para los autores es la evaluación o la generación de información de desempeño. Al respecto, Robinson y Last (2009) señalan que “la información sistemática sobre la eficiencia y la eficacia del gasto público es la herramienta fundamental de un presupuesto por resultados, y de la gestión por resultados en términos más generales” (p.3). Asimismo, los autores añaden que la definición explícita del resultado de cada producto o servicio, y un indicador pertinente, son puntos necesarios para el éxito de la implementación de la reforma. Marcel (2008) destaca también que los elementos clave dentro de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación son los indicadores y evaluaciones de desempeño.

Asimismo, destaca el componente de estructuración del presupuesto en programas, implicando la asignación de presupuesto y producción de servicios a ese nivel. Mayormente conocido como Presupuesto por Programas (PpP). Siendo 5 sus elementos básicos:

- i) los objetivos del programa y su alineación con prioridades nacionales y sectoriales, ii) los “productos” clave de los servicios que presta el programa, iii) la forma en que el programa pretende alcanzar sus objetivos (actividades, proyectos, etc.) iv) los indicadores

clave de desempeño y resultados de evaluaciones de cada programa, y finalmente v) costos de los programas (Robinson & Last, 2009, p.6).

Por otro lado, otro componente que destaca es el de los incentivos, los cuales, según Guzmán (2011):

(...) constituyen un componente de un presupuesto basado en desempeño en la medida que buscan movilizar los recursos institucionales —en particular los recursos profesionales, no profesionales y gerenciales— para alcanzar mayor eficacia, eficiencia, economía y calidad en las acciones de las organizaciones públicas (Guzmán, 2011, p.40).

Por consiguiente, “constituyen un mecanismo para la obtención de una cultura orientada a resultados en la medida en que estos funcionen como reglas de juego que generen que las personas guíen sus comportamientos en base a los objetivos” (Kaufmann et al., 2015, p.103). Según Guzmán (2011), se pueden tener incentivos de la siguiente tipología: Reconocimiento, traspaso o devolución de responsabilidades e incentivos económicos.

Finalmente, otros dos elementos concretos presentados por los autores son la flexibilidad y la difusión de información. El primero hace referencia a “(...) un mayor grado de flexibilidad para los ministerios que ejecutan el gasto y para los gestores de los programas, quienes previsiblemente estarán más obligados a rendir cuentas de sus resultados” (Robinson & Last, 2009, p.7). Haciendo referencia principalmente a una flexibilidad en la gestión de insumos y en los procesos administrativos. Para Marcel (2008), otros elementos a considerar como parte de dicha flexibilidad son: la programación financiera plurianual, a fin de extender el horizonte de planificación de programas y de las propias instituciones, y el traspaso de recursos del presupuesto institucional entre años fiscales.

No obstante, se advierte que la reducción de controles debe ser un proceso metódico y precavido. “Por ejemplo, a menudo será conveniente mantener límites específicos sobre partidas de gasto que son particularmente susceptibles a corrupción o abuso (entretenimiento, consultoría, viáticos, etc.)” (Robinson & Last, 2009, p.8). Por consiguiente, dicho incremento en la flexibilización debería estar acompañado de componentes de transparencia y rendición de cuentas, otro de los elementos que en concreto resaltan los autores.

Así, el último componente a tratar es la transparencia, que implica que la ciudadanía sea informada de manera oportuna durante las diferentes fases del proceso presupuestario. Esto permite impulsar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión estatal y el empoderar a la ciudadanía para que pueda incidir y dar seguimiento en el ámbito de políticas y

programas (Kaufmann et al., 2015, p.106). Siendo relevante recalcar que dicha información debe ser transmitida de manera eficaz, simple y comprensible para la ciudadanía:

Dada la naturaleza técnica de este tipo de discusiones, es necesario que los documentos sobre el presupuesto a disposición del público vayan acompañados de esquemas, resúmenes y guías que faciliten su lectura y análisis. Los requisitos utilizados en el SEP en este campo implican observar si la información que se produce en las diversas etapas del proceso presupuestario está a disposición de la ciudadanía en forma clara y oportuna. (Kaufmann et al., 2015, p.106).

Es importante recalcar que cada uno de los componentes articulados entre sí integran la implementación del Presupuesto por Resultados; de manera que estos se complementan entre sí (Guzmán, 2011). No obstante, la implementación en sí misma puede verse afectada por diversos factores que perjudiquen sus resultados.

#### **4. Factores en la implementación del Presupuesto por Resultados**

Antes de exponer los factores que influyen en la implementación del Presupuesto por Resultados, es necesario indicar que la fase de implementación corresponde propiamente al ciclo o al proceso de las políticas públicas, siendo que, en este caso se refiere específicamente a una reforma en el sistema administrativo del presupuesto público como política pública.

En efecto, una política pública comprende un ciclo que incluye fases como “la identificación del problema, la incorporación en la agenda pública, la formulación y adopción de la política, la implementación, y finalmente una fase de evaluación y reformulación de la misma” (Revuelta, 2007, p.148). Es importante rescatar que, dentro de estas fases, la formulación y adopción de la política se tangibilizan en una legislación o estatuto, permitiendo y direccionando el accionar en el marco de la política pública. Asimismo, según Sabatier y Jenkins-Smith (1994) es importante tener en cuenta que estas fases no representan un proceso lineal, sino que muchas veces se vuelve interactivo debido a la influencia de diversos actores.

Así, la reforma del PpR como política pública también posee una fase de implementación. La presente tesis se centra en la fase de implementación de la reforma presupuestal, es importante definir la implementación como el proceso de adaptación de la formulación de la política (como estatuto o normativa), hacia las situaciones que deberá enfrentar en la realidad o práctica, por medio de la conjunción de diferentes actores y factores a fin de producir un resultado específico (Subirats, 2012; Revuelta, 2007).

Asimismo, tal como se señala en la Tabla 4, existen diferentes enfoques al momento de analizar los diferentes factores que influyen en la implementación de la política pública, dos de

los más resaltantes son el enfoque de arriba hacia abajo, más conocido como “top down” y el de abajo hacia arriba, llamado “bottom-up”.

**Tabla 4: Enfoques de la implementación de una política pública**

Enfoque	Descripción	Limitaciones
Arriba hacia abajo	Análisis de las decisiones, logro de objetivos planteados, normas aprobadas y competencias ejercidas desde el nivel central de la política pública.	No considera los obstáculos y desviaciones generados por los servidores civiles de primera línea o de línea, organizaciones particulares y otros actores independientes. Asimismo, supone que los objetivos han sido establecidos de manera clara y consistente.
Abajo hacia arriba	Su análisis comienza desde la organización y los servidores civiles de primera línea, en el nivel más bajo del proceso de implementación. Asimismo, incluye la interacción en programas públicos y privados, tal como las percepciones de los participantes.	Descuida la importancia de la norma o ley como base de la política pública, es por ello precisamente, que en escenario donde la legislación cumple un rol clave, no es muy conveniente.

Adaptado de: Revuelta (2007).

Adicionalmente, existen enfoques que combinan los dos anteriores a fin de aprovechar las fortalezas de ambos, y mitigar las limitaciones que poseen cada uno por separado. Se les suele llamar enfoques híbridos, uno de los representantes en este ámbito es Sabatier (1997 citado en Revuelta 2007), quien propone dejar de trabajar con “unidades de análisis” para analizar un “subsistema de política” compuesto por entidades públicas y privadas, y diversos interesados con nivel de influencia sobre la política pública. Para efectos de esta investigación, el análisis de los factores que influyen en la implementación, utiliza el enfoque híbrido, es decir, toma como unidades de análisis, tanto las normativas, organizaciones, así como a los servidores civiles de primera línea en el nivel más bajo de la implementación. Tales detalles se verán ahondados en el acápite de metodología. Finalmente, habiendo descrito el proceso de implementación y el enfoque acotado para esta investigación, se procede a describir los factores que pueden influenciar en este.

En base a la revisión de la literatura, se identifican diversos factores que afectan la etapa de implementación del Presupuesto por Resultados. Estos factores se encuentran agrupados en 4 ámbitos: Político, Ente rector, Entes participantes y Programas Presupuestales (ver Anexo B), tal y como se puede observar en la Tabla 5 y que será objeto de desarrollo en el presente acápite:

**Tabla 5: Factores en la implementación de la reforma presupuestal**

Ámbito	Factores	Descripción
Político	1	Nivel de apoyo de los emprendedores o actores políticos
	2	Nivel de apoyo político de la ciudadanía
Ente Rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público	3	Adecuada selección de los incentivos presupuestarios
	4	Nivel de rotación de puestos estratégicos en la Dirección General de Presupuesto Público
	5	Emisión de normas técnicas aplicables
	6	Seguimiento de las recomendaciones generadas por la evaluación de desempeño
Entidades participantes en la implementación	7	Cultura organizacional orientada a resultados
	8	Servidores civiles capacitados en la herramienta
	9	Nivel de asimilación de los objetivos para la entidad y los servidores civiles
	10	Delimitación de la cartera de productos
	11	Nivel de claridad de los resultados de los programas en los servidores civiles
	12	Número de trámites y normativas técnicas
	13	Disponibilidad de información de desempeño simple y utilizable
	14	Número de programas a cargo de la entidad
Programas presupuestales	15	Nivel de coordinación entre los actores responsables
	16	Adecuado nivel de diseño de la cadena de valor
	17	Nivel de claridad de los objetivos en los programas presupuestales
	18	Decisiones no basadas en evidencia

#### 4.1. Ámbito Político

Polidano (1999 citado en Ugarte 2010) señala que los factores que facilitan el éxito de la reforma del PpR, se encuentran en el apoyo político al más alto nivel. Según Roberts y King (citados en Berry 1999) plantean “que los importantes cambios políticos o "segundos cambios" se caracterizan por una discontinuidad en el salto de un sistema inicial a uno nuevo” (p.579).

Asimismo, Baumgartner y Jones (1993 citados en Berry 1999) señalan que:

Una política a menudo muestra largos períodos de estabilidad puntuada por cortos períodos de intensos cambios, (...) aunque los procesos de políticas generalmente se establecen durante décadas, el cambio ocurre en esos períodos críticos de desequilibrio cuando los supuestos de políticas nuevas desafían y reemplazan a las antiguas. Estos cambios generalmente se inician por la participación activa de los emprendedores públicos que se benefician de esos cambios (p.579).

Por tanto, se define que un proceso político está influenciado por la participación activa del nivel de apoyo de los emprendedores<sup>2</sup> y el apoyo político de la ciudadanía.

#### ***4.1.1. Nivel de apoyo de los emprendedores o actores políticos***

El rol de los emprendedores en el cambio de las políticas ha sido objeto de numerosos estudios de investigación de las reformas públicas. Las investigaciones indican que los emprendedores tienen decisión e iniciativa para realizar acciones que son difíciles o llevan algún riesgo. De acuerdo a Roberts y King (citados en Berry 1999) definen cuatro tipos de emprendedores los cuales están asociados con el éxito de las políticas:

i) Emprendedores políticos: Son aquellos que han sido elegidos para posiciones de liderazgo en el gobierno ; ii) Emprendedores ejecutivos: Son aquellos que han sido designados para posiciones de liderazgo en el gobierno; iii) Emprendedores burocráticos: Son aquellos que ocupan posiciones formales en el gobierno a pesar de que necesariamente no son puestos de liderazgo; y iv) Emprendedores públicos: Son aquellos que trabajan fuera del sistema gubernamental para introducir, traducir e implementar ideas innovadoras al sector público.

Estos 4 tipos de emprendedores son los que influyen políticamente en la reforma del Presupuesto por Resultados, puesto que, su influencia representa su participación activa dado que pueden beneficiarse de los cambios que puedan surgir. Según Schneider, Teske y Mintrom (citados en Berry 1999) indican que “el nuevo enfoque del institucionalismo se ha centrado en cómo los emprendedores pueden beneficiarse de medidas que causan cambios en su entorno. Estos cambios pueden ser de naturaleza política, social o económica” (p.580).

---

<sup>2</sup> Frances Stokes Berry y Gerald Flowers en “Emprendedores Públicos en el Proceso De Política: Reforma Presupuestaria Basada en el Rendimiento en Florida” relatan la importancia de los emprendedores para describir la estrategia y acciones intencionales de los emprendedores públicos en las cuatro etapas del Presupuesto por Resultados. Los cambios, como la adopción de Presupuesto por Resultados en Florida, requieren un propósito y acciones estratégicas de emprendedores públicos para su realización.

Los resultados que puedan surgir con la nueva reforma influyen de manera directa e indirecta, es por ello que su apoyo es esencial para la implementación del PpR. Por ejemplo, en el caso del estado de Florida, Estados Unidos, Osborne y Gaebler (citados en Berry 1999) argumentaron que “en la década de 1980 hubo cambios estructurales en el sector, lo cual aumentó la necesidad de respuestas flexibles y adaptativas de las organizaciones públicas y privadas. Así como, los recortes en la ayuda federal, junto con revueltas de impuestos a la propiedad y la fuerte recesión de 1982” (p.580). Se verifica que estos acontecimientos crearon una ventana para que los emprendedores ejecutivos aprovechen “la oportunidad para abogar e introducir nuevas ideas como la elección de escuela y el presupuesto por resultados” (Berry, 1999, p.580).

Berry (1999) afirma “que los principales cambios de política, como la adopción de PpR, requiere acciones intencionales y estratégicas de los emprendedores políticos y ejecutivos para su realización” (p.579). Esto implica que para el desarrollo del Presupuesto por Resultados es necesario tener en claro cuál sería el papel del apoyo de los emprendedores en las distintas etapas del PpR.

Polidano (citado en MEF 2010) menciona que, entre los factores “que facilitan el éxito se cuenta con el liderazgo administrativo de los equipos dirigido por los emprendedores ejecutivos” (p.6). Es de esta forma que la disposición política se convierte en un factor relevante, ya que al contar con el apoyo de los responsables de la política y de toda organización ayudan a superar todo tipo de inconvenientes como los denominados “Obstáculos”, la modificación de las formas y prácticas de trabajo en la organización, la inercia organizacional logrando una mejor gestión del Estado, además de que permite articular los sistemas administrativos con los programas y proyectos e institucionalizando los nuevos procesos en directivas.

Por ende, de acuerdo a la literatura se concluye que el apoyo político de los distintos emprendedores es vital para implantar el cambio en la etapa de implementación del Presupuesto por Resultados, dado que su apoyo u oposición puede influir de manera positiva o negativa que como consecuencia genere que la reforma avance o se estanque.

#### ***4.1.2. Nivel de apoyo político de la ciudadanía***

Durante los últimos cincuenta años, la participación ciudadana “se ha vinculado con procesos de innovación en la gestión de las políticas públicas y también con una mejor prestación de los servicios públicos en un contexto complejo y demandante” (Díaz, 2017, p.341). Es así, que las instituciones se ven obligados a ofrecer programas, procesos y políticas, que conciban la participación ciudadana no como un fin en sí misma, sino como un vehículo para implementar sistemas de gobernanza democrática (Kweit & Kweit, 1984).

Se entiende como apoyo político a la participación de la ciudadanía, es así que, Velásquez y González (citados en Castillo 2017) describen la participación como un proceso, resultado de una acción intencionada de un conjunto de actores colectivos o individuales, que, en función de sus intereses políticos, de clase, género, generación, cultura, etc., y sus posiciones de poder, intervienen directamente o por medio de sus representantes, en la vida colectiva para mantener o cambiar los sistemas de organización social y política vigentes en la sociedad.

Asimismo, Castillo (2017) asevera que la participación ciudadana, por un lado, posee un rol fundamental (...), al ser el mecanismo a través del cual los ciudadanos participan en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Por otro lado, permite llevar al ejercicio del gobierno, que consiste en procesar las demandas que las comunidades realizan mediante la participación ciudadana. La ciudadanía, en este escenario, es uno de los actores principales y posee un peso importante.

Es así que la influencia de la ciudadanía es importante para el desarrollo de las políticas públicas que impulsa el Estado, puesto que existe una mayor preocupación para pensar y ejecutar acciones que tenga como eje central al ciudadano. Por consiguiente, Prieto (citado en Castillo, 2017) comenta que, la participación ciudadana puede presentarse en dos formas básicas: una participación administrativa, auspiciada por el poder público «desde arriba», y una participación autónoma, que surge de manera informal desde la misma ciudadanía «desde abajo».

En ese sentido, involucrar a la ciudadanía en la reforma presupuestal basada en resultados es relevante. Se busca involucrar en mayor medida a la ciudadanía a fin de mejorar los servicios. A partir de lo mencionado, se concluye que el rol de la ciudadanía en las reformas del Estado influye, así como en la reforma de la implementación del PpR, dado que impulsa y presiona a buscar resultados.

#### **4.2. Ámbito del Ente Rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público**

Sheffield (1999) menciona que uno de los principales problemas de los líderes es la falta de seguridad sobre la duración de la reforma. Asimismo, Boynton, Medina y Covello (citados en Sheffield 1999) sugieren que las élites políticas pueden discontinuar la reforma si esta no ofrece resultados inmediatos. La implementación de la reforma requiere que el ente rector impulse constantemente estrategias que alineen los objetivos del PpR hacia los resultados. Es así que, Arellano-Gault y Gil-García (2004) valora principalmente la rendición de cuentas, la legitimidad, la legalidad y fortalecimiento de los controles, y el equilibrio entre el congreso y el ejecutivo.

Los siguientes factores corresponden al Ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público, estos están relacionados a los incentivos presupuestarios, la rotación de puestos estratégicos, la emisión de normas técnicas y el seguimiento de las recomendaciones.

#### ***4.2.1. Adecuada selección de los incentivos presupuestarios***

La selección de los incentivos presupuestarios “son una parte importante no sólo del PpR, sino también de la GpRD pues contribuyen a la creación de una cultura basada en la obtención de resultados” (García & García, 2011, p.51). Fundamentalmente cuando nos referimos a la búsqueda del cambio de paradigmas dirigido hacia una orientación de logro de resultados en la población o mejora de desempeño, y “(...) para lograr tal cambio en el comportamiento, los gobiernos necesitan demostrar que un bajo o elevado desempeño tendrá consecuencias tangibles” (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2019, p.52).

Marcel (2008) destaca que “es necesario generar mecanismos e incentivos que promuevan una adecuada articulación entre los distintos componentes del sistema” (p.47). De esta manera, se busca así generar la cooperación entre entidades públicas. Asimismo, comenta que este enfoque reconoce que las organizaciones y personas no solo se basan en estructuras formales y regulaciones para definir sus acciones, sino que responden a los objetivos de la organización (Marcel, 2008, p.48).

Si bien el planteamiento de incentivos es importante, “existe el riesgo de que un vínculo demasiado fuerte entre los datos de desempeño y el presupuesto en realidad pueda limitar el cambio cultural, con los datos de desempeño vistos como una amenaza en lugar de una oportunidad para aprender y mejorar” (OECD, 2019, p.52).

En línea con lo anterior, si bien los incentivos son una pieza importante en la implementación del PpR, el estudio de buenas prácticas de PpR realizado por la OCDE, señala que fuertes incentivos (colectivos o individuales) para el logro de metas de desempeño pueden conllevar a cambios perjudiciales en los comportamientos de los servidores civiles. Un ejemplo de ello, es el caso de la manipulación de listas de espera en servicios de salud, a inicios del año 2000 en Reino Unido, y en Estados Unidos durante el segundo gobierno de Obama. Otro ejemplo, es el uso selectivo de información para justificar propuestas de gasto por parte de los ministros. Por último, otro ejemplo es la capacidad de los gestores sobre la generación de ahorro en costos de sus procesos. Es decir, si son capaces de cumplir con su labor sin utilizar la totalidad de su presupuesto asignado, sus organizaciones recibirán menos presupuesto el año entrante. Por otro lado, aquellas organizaciones que tienen sobrecostos en un año realizando su labor, podrían recibir una asignación mayor el siguiente año. Así, el resultado observado es la premiación hacia quienes

sobregastan (sin necesariamente ser eficientes o tener resultados), mientras que se castiga a quienes gastan por debajo de lo asignado (Pitsvada & LoStracco, 2002).

Es así que, uno de los problemas en el diseño de incentivos suele ser las conductas perversas que pueden generar estos de manera no intencionada. Siendo también que, “(...) pueden derivar en serios daños políticos y pérdida de legitimidad frente a la ciudadanía” (OECD, 2019, p.52). Estas consecuencias adversas tienen su origen en la teoría del problema de agencia, la cual acorde con De Oliveira y Fontes (2017), tiene como premisa que en una relación agente (subordinado) – principal (director o quien establece las reglas de juego), ambas partes buscan maximizar sus beneficios y el agente no siempre actuará acorde a los intereses del principal; por lo que, el principal incurrirá en costos de monitoreo o establecimiento de incentivos para mitigar conductas desviadas por parte del agente. Asimismo, este conflicto no solo se origina por la diferencia de intereses, sino también por la asimetría de información existente a favor del agente.

En esa línea, Mannion y Braithwaite (2011) identifican diferentes tipos de consecuencias adversas y sus posibles soluciones, basados en una evaluación realizada al servicio de salud nacional de Reino Unido. La Tabla 6 presenta las principales consecuencias adversas, divididas en cuatro categorías, y a su vez, estas presentan diferentes tipologías:

**Tabla 6: Tipos de consecuencias adversas**

Categoría	Tipo	Descripción	Posible Solución
Medición limitada	Medición fija	Existe un énfasis excesivo en el logro de la meta, más allá de lo verdaderamente trascendental en la medición o resultado buscado.	Se mitiga mediante el involucramiento de los profesionales de línea en la construcción de indicadores que se diseñen en el contexto de la entrega del servicio.
	Rigidez excesiva	El sistema de medición de desempeño es tan rígido que termina siendo un desincentivo para la mejora o innovación.	Las mediciones deben revisarse periódicamente y actualizarse constantemente para reflejar los cambios en la tecnología, los nuevos procedimientos.
Incentivos y sanciones fuera de lugar	Sobrecompensación	Sucede cuando el pago a los proveedores del servicio está por encima de lo requerido para ellos para lograr las metas.	Realizar pruebas piloto de esquemas de compensaciones antes de pasar a un nivel nacional, a fin de poder recalibrarlos en caso prueben ser fáciles de lograr.
	Conformismo	Existe falta de motivación por mejorar, percibiendo que el nivel de desempeño actual es el adecuado.	Establecer objetivos basados en la mejora continua en base al rendimiento anterior, es decir, establecer datos de tendencias y rastrear las mejoras a lo largo del tiempo.

**Tabla 6: Tipos de consecuencias adversas (continuación)**

Categoría	Tipo	Descripción	Posible Solución
Alteración de los datos	Eluciones de esfuerzos	Alteración de un comportamiento o reporte de manera deliberada a fin de obtener una ventaja estratégica. Por ejemplo, minimizar esfuerzos o metas para el año de línea base y así poder generar metas no muy elevadas para los siguientes años.	Esto puede ser mitigado estableciendo indicadores comparativos o “benchmarking” con otras organizaciones, más allá de solo enfocarse en establecer metas por medio del desempeño pasado.
Politización de los sistemas de evaluación de desempeño	Beneficio político	Si el propósito de los sistemas de medición se politiza, entonces el valor de la medición puede verse seriamente distorsionado, favoreciendo a determinados actores políticos.	Combatir la conveniencia política con evidencia sólida y educar a los interesados es una tarea importante.
	Desvío político	Anunciar un sistema de desempeño nuevo o renovado, con la promesa de que los datos mejorados que produzca resolverán el problema, eventualmente puede ser políticamente útil.	Es preferible invertir las energías o recursos en la política misma que en invertir la política en los sistemas de medición, pues no beneficia en resultados directos.

Adaptado de: Mannion y Braithwaite (2011).

Es importante tener en cuenta la tipología de las consecuencias adversas y no intencionadas que se generan por los sistemas de medición y los incentivos; dado que, más adelante tendrá lugar en el análisis a desarrollar en la presente investigación. Asimismo, es importante considerar las posibles soluciones que atienden cada una de las consecuencias. En el Anexo A, se podrá encontrar el consolidado de todas las consecuencias adversas consideradas por el autor en cuestión.

#### ***4.2.2. Nivel de rotación de puestos estratégicos en la Dirección General de Presupuesto Público***

La rotación laboral se ha definido como el movimiento sistemático de empleados de un trabajo a otro en intervalos planificados Dessler, Varkkey y Malinski (citados en Mahalakshmi & Uthayasuriyan 2015). Asimismo, implica el desplazamiento periódico de los empleados de una tarea a otra donde cada tarea requiere diferentes habilidades y posteriormente la mejora de su desempeño laboral Eittington, Leat, y Campion (citados en Mahalakshmi y Uthayasuriyan 2015). Torrington y Hall (citados en Mahalakshmi y Uthayasuriyan 2015) describieron la rotación

laboral como el movimiento de los empleados entre diferentes tareas y puestos. La rotación se puede dar en los diferentes niveles jerárquicos de una organización ya sea pública o privada.

Diversos autores consideran que la rotación en los puestos estratégicos influye en la implementación de una reforma. Antúnez y Abadía (citados en Mejía 2019), definen la función de los directores como la acción de la dirección que tiene como objetivo influir, a través de sus decisiones y forma de actuar, en el trabajo de otras personas y con ello generar las condiciones institucionales necesarias para lograr los objetivos de aprendizaje establecidos. Es así, que el trabajo de la dirección consiste en definir hacia dónde debe apuntar las reformas o iniciativas que se implementan.

En el marco de la etapa de implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados, Berry y Flowers (1999) mencionan que los altos costos en el logro de los objetivos y las extensas negociaciones entre los diferentes interesados son la clave principal para que los miembros que impulsan la reforma desistan en su trabajo, y como consecuencia se genera el retraso en la implementación. Por consiguiente, Ohemeng, Amoako y Obuobisa-Darko (2018) comenta que la rotación regular y la reprogramación de las asignaciones en el servicio civil continúa trabajando en contra del desarrollo de la capacidad de los ministerios y organizaciones. Es así que la rotación laboral afecta a todos los niveles del sector cuando se lleva a cabo una política pública.

Berry y Flowers (1999) comentan que no hay grupos directivos que hayan trabajado juntos en todas las etapas de la política de PpR para diseñar estrategias y tácticas, y al mismo tiempo puedan desempeñar un papel de liderazgo para avanzar en las etapas de la reforma. Por ende, la existencia de una alta rotación en los puestos estratégicos del área impulsor de la reforma del PpR se convierte en un factor que influye en la fase de implementación.

#### ***4.2.3. Emisión de normas técnicas aplicables***

Una norma técnica es un “documento aprobado por un organismo reconocido que establece especificaciones técnicas basadas en los resultados de la experiencia y del desarrollo tecnológico, que hay que cumplir en determinados productos, procesos o servicios” (Universidad de Alcalá [UAH], s.f). Talbot (2007) señala que en los últimos veinte años se ha utilizado un modelo simple de desempeño del sector público que podría llamarse "el modelo de producción" como norma técnica. El modelo consta de cuatro componentes: “entradas – proceso – salidas – resultados”. Wang (1999) menciona que desde el sistema de presupuesto de desempeño orientado a resultados vincula los aportes presupuestarios y resultados presupuestarios, una comprensión de cómo se convierten las entradas en resultados es una condición necesaria para la implementación efectiva de la reforma.

En el transcurso de entender la diferencia connotada en “entradas – proceso – salidas – resultados” en la cadena de valor, se describe ello como herramienta estratégica para analizar y describir las actividades que generan valor. Wang (1999) explica que:

En el PpR, un gobierno asigna insumos presupuestarios para lograr los resultados presupuestarios esperados: salidas o resultados. Luego utiliza estos resultados para tomar decisiones de asignación con respecto a la financiación continua de programas y la cantidad que debe asignarse. Este proceso continúa a medida que el gobierno modifica constantemente sus decisiones sobre los insumos para lograr resultados presupuestarios optimizados. Por ejemplo, suponga que un gobierno tiene dos programas de capacitación laboral (Programas A y B) y que el objetivo de estos dos programas es reducir la tasa de desempleo a largo plazo. Si el Programa A reduce el desempleo más que el Programa B, el gobierno aumenta la financiación para el Programa A y reduce o elimina la financiación para el Programa B. (p. 536)

La cadena de valor ayuda a mejorar la toma de decisiones, pero ello se dificulta cuando la actividad se vuelve compleja. Un claro ejemplo de la complejidad de los problemas públicos y, de la definición de la cadena de valor, es el ratio de criminalidad, el cual no solo depende del esfuerzo de los jefes de policía y sus equipos, sino que existen otras variables socioeconómicas que influyen en la criminalidad (Wang, 1999). De manera que caer en el paradigma de que el esfuerzo policial es suficiente para poder disminuir el ratio de criminalidad sería un error fatal.

Otro ejemplo de ello es la reducción del ratio de muertes en accidentes de carreteras, lo cual podría derivar desde el diseño y construcción de la carretera, la vigilancia policial, inspección y estándares vehiculares, educación pública y concientización, entre otros (OECD, 2019); siendo necesaria la participación de diferentes entidades públicas y sectores.

Por lo tanto, la falta de claridad en las normas técnicas como la metodología de la cadena de valor se presenta como un factor que influye en la implementación del PpR, si es que los tomadores de decisiones no tienen clara la diferencia entre los insumos y resultados a los que se espera llegar para cada actividad.

#### ***4.2.4. Seguimiento de las recomendaciones generadas por la evaluación de desempeño***

El uso de la información generada por la evaluación de desempeño- traducida por lo general en recomendaciones- es fundamental para la implementación eficaz del PpR, dado que esta se traduce en mejoras de diseño y ejecución de los programas presupuestales. No obstante, parece ser una constante que dichas recomendaciones no se terminan implementando por las

entidades públicas, al menos no en su totalidad, o suele ser el caso también que no se tenga conocimiento del nivel de implementación de las mismas, a causa de la no existencia de un seguimiento.

La evaluación de desempeño surge “por la nueva gestión pública para lograr los objetivos y metas propuestas con respecto a la Administración Pública” (León, 2016, p.53). A partir de la NGP se busca “la constatación del cumplimiento de las funciones y tareas y del consecuente logro satisfactorio de los objetivos y metas encomendadas al sector público, a través de la instauración de un mecanismo de evaluación” (León, 2016, p.54). La autora comenta que esta evaluación se debe realizar desde dos perspectivas: primero, al funcionamiento de los diversos ministerios, departamentos y hasta de las agencias descentralizadas y segundo, a la evaluación del rendimiento o desempeño de los funcionarios públicos. Todo ello, con el objetivo de verificar el cumplimiento de las funciones, tareas, objetivos y metas propuestas. En ese sentido, la evaluación de desempeño busca verificar el cumplimiento, así como, dar recomendaciones para el logro de los objetivos.

En el marco de la reforma del PpR, la evaluación del desempeño se realiza a los programas, actividades o proyectos clasificados dentro del presupuesto. Un claro ejemplo de ello se realizó por la Oficina de Administración y Presupuesto de EE.UU., esta implementó en el 2004 la herramienta de evaluación de programas para calificarlos en función de su efectividad. La herramienta produjo alrededor de 600 recomendaciones, agregando un número similar de recomendaciones en los años siguientes. Sin embargo, se cuestionó si las instituciones tendrían los medios para abordar tantas recomendaciones, y la capacidad de supervisar estos cambios, puesto que cada año el número de recomendaciones de evaluación crecía, por lo que el sistema de monitoreo para la implementación era más crítico (Posner & Fantone, 2007). Es así que surge una ausencia al seguimiento de las recomendaciones facilitadas por la evaluación de desempeño.

Adicionalmente, Posner y Fantone (2007) indican que la mayoría de los programas no tienen un solo resultado final, puesto que, reflejan múltiples propósitos y metas. En tanto, es inevitable que la herramienta de evaluación de programas elija lo que mejor ejemplifica la misión de un programa (cuando un programa tiene múltiples objetivos) y alienta la determinación de la efectividad del programa incluso cuando los datos de desempeño no están disponibles. La disponibilidad limitada de evidencia creíble sobre los resultados del programa resulta como barrera calificar la efectividad de los programas. Entonces, de acuerdo a lo mencionado si las características de un programa no están definidas de manera clara se genera inestabilidad en la información de las evaluaciones de desempeño, de modo que no existe un seguimiento a las recomendaciones que pueda generar, lo cual influye en la fase de la implementación de la reforma del PpR.

### **4.3. Ámbito de las Entidades Participantes en la Implementación**

Los factores relacionados al ámbito de las entidades participantes, pueden estar compuesto por un número de cosas que van desde elementos físicos hasta actitudes individuales y de grupo. No tienen que ser elementos importantes. Pueden ser tan simples como una ausencia de empleados o cambios en la organización. Incluso pueden ser percepciones que no tienen fundamento en la realidad (Ellis, 2018).

En la actualidad, las instituciones “son consideradas como un sistema socio cultural con sus propios componentes ideológicos y particulares principios, valores, mitos, y creencias” (Gelanzé, 2014, p.287). Según Flowers et al. (1999) indican que el término de entidad “tiene un sentido sociológico de una convención que asume una posición de reglas en los pensamientos y acciones” (p.622). Este conjunto de reglas es llevado a cabo en las entidades. La literatura identifica que los siguientes factores influyen en la implementación, la cultura organizacional orientada a resultados, servidores civiles capacitados en la herramienta, nivel de asimilación de los objetivos para la entidad y los servidores civiles, delimitación de la cartera de productos, nivel de claridad de los resultados de los programas en los servidores civiles, número de trámites y normativas técnicas, disponibilidad de información de desempeño simple y utilizable, y número de programas a cargo de la entidad.

#### **4.3.1. Cultura organizacional orientada a resultados**

La cultura organizacional es descrita como una nueva óptica institucional lo cual le permite a la gerencia comprender y mejorar las organizaciones y las instituciones; para lograr tales fines. Rodríguez (citado en Gelanzé 2014) describe que es necesario que la organización exija los siguientes aspectos:

- Un trabajador con el conocimiento para desarrollar y alcanzar los objetivos de la institución
- Un proceso flexible ante los cambios introducidos por la institución
- Una estructura plana, ágil, reducida a la mínima expresión de los objetivos organizacionales
- Un sistema de trabajo participativo en las acciones de la institución.

Entonces, la cultura organizacional estaría presente en los servidores civiles a través de las acciones y comportamientos que se manifiesta dentro de las organizaciones. Asimismo, según Robbins y Judge (citado en Gelanzé 2014) afirman que la cultura cumple ciertas funciones:

La primera es que define fronteras; es decir crea diferencias entre una organización y las demás, la segunda se basa en su poder de transmitir un sentido de identidad a los

miembros de la organización, la tercera se basa en la facilidad de generar compromiso con algo más grande al mero interés individual, la cuarta es ese mejoramiento de la estabilidad del sistema social y finalmente se hace referencia a su función como mecanismo de dar sentido y control para guiar y conformar las actitudes y comportamiento de los empleados (p.295).

En ese sentido, la cultura cumple un rol esencial en la organización, ya que logra definir la finalidad, los objetivos, los procesos, las normas y la propia historia de la entidad. Se considera a la cultura organizacional como una variable al logro de la implementación dado que, así como lo expresa Sánchez (citado en Gelanzé 2014) indica que “la puesta en práctica de estrategias gerenciales debe considerar como primer elemento a la cultura de la institución como agente no obstaculizador sino por el contrario, facilitador de los procesos, por eso debe ser punto de partida para cualquier diagnóstico” (p. 292).

Al ser esta variable un facilitador de procesos permite que todos los procedimientos nuevos se interioricen en la institución. Una de las características de la cultura organizacional es la orientación a los resultados, lo cual se traduce en una organización centrada en los resultados o eventos, en vez de las técnicas y procesos usados para lograrlos. Es así, que permite que la reforma del Presupuesto por Resultados se alinee a lo que busca la organización.

Una institución pública tiene como objetivo ofrecer distintos servicios que faciliten la calidad de vida del ciudadano, “cuando una agencia sirve a múltiples poblaciones en el PpR se deduce que la cultura organizacional puede experimentar divisiones que se adhieren a las diferentes orientaciones profesionales de la agencia” (Flowers et al., 1999, p.634). Esto ocurre si no hay una fuerte cultura organizacional compartida, lo que puede ocasionar una división entre sus colaboradores.

Además, Flowers et al. (1999) afirman que, si los empleados no están convencidos de la importancia o conveniencia de la reforma basada en los resultados, pueden resistirse a su implementación. Es allí en donde se deben aplicar distintas estrategias para empoderar una cultura orientada a resultados. Sanderson (citado en Galvez, 2015) comenta que “la fase de implementación de estos sistemas requiere un cambio de la cultura organizacional donde la infraestructura administrativa apoye los sistemas y procesos; y al mismo tiempo, refuerce los comportamientos, prácticas y actitudes requeridas en las rutinas diarias” (p.5). Es así que, “para que un proceso de implementación sea exitoso, las dependencias gubernamentales necesitan estar preparadas culturalmente para reconocer y aceptar de forma voluntaria los beneficios que traerán consigo los cambios” (Hepworth citado en Galvez, 2015, p.5).

Es así que la variable cultura organizacional orientada a resultados se convierte en un factor que influye en la etapa de la implementación del PpR.

#### ***4.3.2. Servidores civiles capacitados en la herramienta***

Cuando una organización tiene un personal no capacitado es “inevitable desarrollar sistemas de evaluación, revisión y capacitación continua del personal, así como el fomento de conocimientos, habilidades y experiencia necesaria para nuevas formas de pensar y trabajar” Sour y Rosillo (citados en Galvez, 2015, p.5). Dado que, en un contexto globalizado, es de suma importancia que el personal se actualice para responder a las demandas de la organización, sobre todo, si la entidad está empezando a implementar una política pública.

En una conferencia internacional llevada a cabo por el BID, se comentó que:

Aun habiendo diseñado completamente el nuevo marco de desempeño del presupuesto subsiste desafíos importantes en cuanto a su implementación. Primero, todos aquellos que participan de su operación deben recibir capacitación en los aspectos técnicos del nuevo sistema presupuestario. Se hace indispensable contar con un programa de capacitación importante que permita garantizar que el nuevo enfoque llegue a todos los actores de primera línea y que estos lo sientan como propio (Bobay, 2008, p.288)

Asimismo, el Banco Mundial (2010) indica que los programas de desarrollo de capacidades para funcionarios gubernamentales, que apoyan tanto el desarrollo de competencias técnicas como la reorientación cultural, pueden requerir tiempo y esfuerzo, pero son una condición necesaria para el éxito de estos mecanismos. Sin embargo, la experiencia muestra que la creación de capacidad en un equipo de expertos en agencias centrales clave (como finanzas y planificación) es necesaria pero no suficiente. Las habilidades y la orientación necesarias para integrarse en los ministerios y organismos de línea, que operan en la "primera línea" de PPR, y en otros, como auditores y evaluadores, desempeñan papeles críticos en la implementación y evolución efectiva de un enfoque de PpR.

Los autores indican que es importante que las capacitaciones no solo refuercen la teoría del PpR, sino, también tengan un enfoque en potenciar las habilidades de los miembros responsables del PpR. Teniendo en cuenta que las etapas de diseño e implementación en la reforma difieren en sí mismas, la capacitación se convierte en un proceso clave para la etapa de implementación del Presupuesto por Resultados, dado que, si conocen sobre la reforma, los servidores civiles llegarán a los resultados que se espera que obtengan, siendo esta la relevancia en el objetivo planteado.

#### ***4.3.3. Nivel de asimilación de los objetivos para la entidad y los servidores civiles***

Flowers et al. (1999) indican que los objetivos para la entidad se refieren a las metas que la organización debe lograr. Asimismo, Matland (citado en Flowers et al., 1999) comentan que “las organizaciones pueden estar caracterizadas por objetivos claros y únicos o ambiguos y múltiples” (p.626). Estos dependen del tipo de organización y a lo que quiere hacer llegar.

En relación a la implementación del Presupuesto por Resultados, se definen dos enfoques. Las organizaciones con objetivos únicos tienen un enfoque “top-down”, de arriba hacia abajo, el cual es más centralizado en la implementación; por otro lado, las organizaciones con objetivos múltiples tienen un enfoque “bottom-up”, de abajo hacia arriba, el cual tiende a dejar que los factores externos guíen el proceso de implementación (Flowers et al., 1999).

Un ejemplo de la diferencia entre estos dos tipos de objetivos se revela en un estudio entre dos entidades en el Estado de Florida: La entidad del orden público y la entidad del niño y familia. El estudio concluyó que la primera entidad mostraba un claro objetivo. Es decir, los principales colaboradores sabían que su objetivo era "investigar crímenes, ayudar a los locales a investigar crímenes a través de información y asistencia, certificar y capacitar a los oficiales de la policía proporcionando información de justicia penal "y otras formas de apoyo, todo lo cual se enfocan en "atrapar a los malos y meterlos a la cárcel". Por otro lado, la entidad del niño y familia tenía múltiples objetivos, lo que los impulsaba a la ambigüedad, dado que los objetivos múltiples implican múltiples realidades y negociaciones entre los participantes con respecto a la dirección y énfasis de la entidad. Las partes interesadas de la entidad pueden no estar de acuerdo sobre lo que se está logrando, y esto lleva a que las políticas públicas promulgadas, se contradigan entre sí (Flowers et al., 1999).

Con respecto al ejemplo, se valida que la claridad de los objetivos para la organización y los colaboradores tiene relevancia en la implementación del PpR. Galvez (2015) agrega que:

Las organizaciones cuyos objetivos no están claramente determinados en un grupo que les permita operativizar sus actividades y que no dispongan de sistemas efectivos de evaluación de sus resultados, significa que las instituciones copiarán prácticas formales e informales que verán en su entorno dejando de lado las prácticas asociadas a la eficiencia y eficacia (p.7).

Si los miembros de la organización copian prácticas informales, ello influenciaría a que no puedan seguir los principales objetivos establecidos en una política pública, que se derive en resultados. Es así que, la asimilación de objetivos de la entidad influye en la implementación del PpR.

#### ***4.3.4. Delimitación de la cartera de productos***

Los productos se constituyen por los bienes y servicios que el Estado debe proveer para lograr cambios en el bienestar de la población, y el proceso presupuestario debe centrarse en función a esos cambios (resultados) que se deben generar sobre el ciudadano, respondiendo a lo que éstos realmente quieren y valoran. Los bienes y servicios que una entidad tiene como responsabilidad entregar condicionan la etapa de implementación en el PpR. Las organizaciones cuentan con una cartera de distintos productos o servicios con distintas características que se enfocan a un público en específico. Según Flowers et al. (1999) comentan que:

Las múltiples líneas de productos crean tensiones internas y competencia, y esto contribuye a una mentalidad de "silo" que inhibe la cooperación necesaria para efectuar resultados vinculados a sus actividades interdependientes. Así, las entidades con menos productos evitan gran parte de este conflicto entre unidades, pero no son inmune a conflictos entre niveles jerárquicos a medida que los altos directivos intentan cambiar la dirección de marcha de la entidad (p.632).

En resumen, una entidad que cuenta con pocos productos presenta conflictos en las relaciones verticales, ya que las unidades por debajo de los principales tomadores de decisiones actúan de acuerdo a los objetivos que los líderes plantean; mientras que, una entidad con varios productos presenta conflictos en las unidades interdependientes, ya que se puede generar una cantidad de productos para un solo tipo de población objetivo, dejando de lado a otros posibles beneficiarios. Adicionalmente, existe otro aspecto de la naturaleza de los productos y servicios de la entidad.

Si una entidad proporciona servicios de primera necesidad en lugar de realizar una función de "servicio" para la cual otras entidades de primera línea son los principales clientes, surge una modesta paradoja aquí. Una agencia que no ofrece servicios de primera línea generalmente experimenta menos conflictos internos en la implementación, ya que puede afectar directamente solo a sus propios resultados de política. Sin embargo, su frustración surge de su capacidad mínima para efectuar la prestación de servicios de primera necesidad que otras agencias controlan. Es decir, carecen de influencia directa sobre los resultados de la política y esto puede conducir a relaciones conflictivas con estos grupos interesados (Flowers et al., 1999).

En definitiva, el tipo de productos y servicios que facilitan las entidades como variable influye en la implementación del PpR. La teoría indica que las características de los programas van de la mano con los objetivos que una entidad tiene, dado que se define qué tipo de productos o servicios se van a ofrecer al público objetivo.

#### ***4.3.5. Nivel de claridad de los resultados de los programas en los servidores civiles***

Una entidad debe tener en claro cuál es el resultado de sus programas presupuestales a cargo. Según Hawke (2008): “Los resultados corresponden a los efectos, impactos o consecuencias de las acciones de una entidad” (p.181). Tigue y Greene (citados en Kong 2005) indican que:

Las medidas de resultado abordan la pregunta de si el servicio o el programa está cumpliendo los objetivos propuestos. Se utilizan para evaluar la calidad de efectividad de los programas. Si bien los indicadores de resultados son de mayor interés para formuladores de políticas y ciudadanos, también tienden a ser los menos utilizados. Esto es debido en parte del costo de recopilar la información necesaria para producir las medidas y ante la dificultad de determinar la relación entre el gobierno programa y el resultado necesario (p.97).

Según lo mencionado, lograr la claridad del resultado está afectada por los costos que se deben asumir para obtener un conjunto de medidas que faciliten identificar cuál es el resultado al cual se quiere llegar cuando se implementa el PpR. Asimismo, es necesario “evitar la creación de un conjunto de medidas de desempeño para el proceso presupuestario y otro conjunto de medidas que la entidad puede usar internamente” (Easterling, 1999, p.572). Dado que, se debe recalcar la importancia de unificar un solo conjunto de medidas para toda la reforma, pues el uso adecuado de los resultados y sus medidas, son esenciales para los tomadores de decisiones. Easterling (1999) menciona que:

Los resultados deben ser las medidas usadas para una evaluación directa de la actividad del programa y para las decisiones de asignación. Sin embargo, desde que todos los programas públicos se fueron manejando por la necesidad de alcanzar alguna meta social externa, los resultados se desarrollaron en relación a las salidas (p.573).

Este logro de diferenciar el resultado de una salida implica su monitoreo dentro de los programas para asegurar que se están logrando los efectos sociales previstos. “Sin embargo, los resultados no deberían ser utilizados para evaluar programas o para decisiones de asignación. Hacerlo ha sido destructivo para el proceso. Los resultados generalmente están más allá del control directo del programa” (Easterling, 1999, p.573). Por ello, es necesario que la claridad de los resultados prime para el conocimiento dentro de la entidad. Asimismo, Berry y Flowers (1999) indican que a lo largo del tiempo ha existido una falta de datos disponibles para rastrear los productos y resultados de programas. La falta de datos sobre los resultados de los programas puede ser una razón por lo que a menudo las entidades proponen medidas de resultado débiles. Las entidades tradicionalmente han seguido los resultados del programa mediante el número de

servicios prestados en lugar de resultados.

Como consecuencia, los miembros de una entidad no logran identificar el resultado de sus programas. Es así que este factor influye en la reforma presupuestal, ya que, el PpR se orienta a lograr los resultados en los PP.

#### **4.3.6. Número de trámites y normativas técnicas**

Diversos expertos sostienen que el gobierno debería funcionar basado en desempeño, siendo la eficiencia y efectividad los principales principios que respaldan tal argumento, ya que el objetivo principal sería liberar a los servidores públicos del excesivo control y hacerlos responsables (rendir cuentas) a través de desempeño y resultados (Arellano-Gault & Gil-García, 2004). De manera que, el concepto de desempeño y resultados se encuentra fuertemente hilado a la flexibilidad y mayor libertad burocrática en los procedimientos administrativos. Sin embargo, la búsqueda de la efectividad en los resultados y la rendición de cuentas, no pueden ser conceptos ajenos uno del otro, ni en la Nueva Gestión Pública, ni en el Presupuesto por Resultados como una de sus herramientas.

Pese a ello, existe cierta disonancia entre la flexibilidad y la rendición de cuentas, pues tal parece que cuando un sistema político o administrativo gana mayor rendición de cuentas, su nivel de desempeño decrece; y viceversa. Dado que la rendición de cuentas requiere mayor control, procedimientos sólidos, y mayor vigilancia; contrario a las necesidades de la efectividad que requiere procedimientos y normas más flexibles para tomar riesgos y hacer frente a retos contextuales (Arellano-Gault & Gil-García, 2004, p. 51). En este marco es que el Presupuesto por Resultados tiene el desafío de lograr el balance entre la rendición de cuentas y la flexibilidad necesaria para la mejora del desempeño.

A continuación, se detallan los responsables claves que deben contar con aquella flexibilidad, seguidamente de los tipos de flexibilidad necesaria:

De manera que el mayor grado de flexibilidad, que pueda derivar en riesgos e innovaciones para el logro de mayor efectividad, recae en los ministerios ejecutores y en los gerentes de los programas, debiendo considerar estos dos tipos de flexibilidad, según Robinson y Last (2009). Esto se puede observar en la Tabla 7:

**Tabla 7: Tipos de flexibilidad**

<b>Tipo de flexibilidad</b>	<b>Descripción</b>	<b>Público objetivo</b>
Mayor flexibilidad en los insumos	Mayor flexibilidad en la selección de insumos para una entrega del producto	Gerentes de los programas

**Tabla 7: Tipos de flexibilidad (continuación)**

Tipo de flexibilidad	Descripción	Público objetivo
	(bienes y servicios) más eficiente. En este ámbito es fundamental no caer en el espacio de riesgos de corrupción o abuso.	
Flexibilidad de los procesos administrativos	En este ámbito es crucial que los gobiernos tengan la capacidad de reducir personal en áreas de programas con bajo nivel de prioridad o ineficaces.	Ministerios Gerentes de programas Niveles de Gobierno

Adaptado de: Robinson y Last (2009).

Es claro que el exceso de flexibilidad también podría ser un problema; puesto que disminuiría la rendición de cuentas y podría generar espacio para actos de corrupción, por lo que el nivel de flexibilidad para la adecuada implementación del PpR, no debería ser alta, sino adecuada a cada ámbito, contexto y/o necesidad.

#### **4.3.7. Disponibilidad de Información de desempeño simple y utilizable**

Poister (citado en Wang 1999) comenta que “el sistema de gestión del desempeño puede ayudar a los gerentes a desarrollar objetivos de gestión, operaciones de monitoreo, identificación de problemas y presentando soluciones en la prestación de servicios” (p.541). La importancia de la información es la orientación clave para la dirección de la entidad.

Esto profundiza los argumentos a largo plazo sobre la mejora de la responsabilidad pública del gobierno (Day & Klein, 1987; Behn 2001; Flinders, 2001) a través de mecanismos (p. 497) tales como auditoría (Normanton, 1966), inspección (Light, 1993) y el surgimiento de lo que ha sido llamada la "sociedad de auditoría" (Power, 1997). Esta tendencia tampoco se ha limitado exclusivamente al sector público, con debates sobre la rendición de cuentas (y la gobernanza) también surgiendo en el sector privado (Case, 1995; Zadek, Pruzan & Evans, 1997; Bovens, 1998). El argumento para publicar información de "rendimiento" se ha hecho en muchos gobiernos tradiciones financieras, incluyendo América del Norte, otros países "anglos" y gran parte de Europa, y es simplemente axiomático: la publicación de información sobre el rendimiento es una buena cosa en sí misma. De hecho, algunos lo ven como un derecho democrático.

Como indican los diversos autores, elaborar informes de desempeño no solo debe indicar información de cómo se han desarrollado las políticas públicas, esta a su vez debe ser fácil de entender y que pueda sumar a las decisiones de los funcionarios públicos responsables.

Asegurar que “la información sea proporcionada a los responsables de la toma de decisiones para que se asignen recursos a los programas que logran los niveles de rendimiento deseados” (Easterling, 1999, p.566). Es por ello, que se refuerza la idea de un material con simplicidad para la implementación del PpR.

#### ***4.3.8. Número de programas a cargo de la entidad***

De acuerdo a las características que tiene una entidad puede tener a cargo pocos o varios programas presupuestales, que como consecuencia determina la cantidad de carga laboral. Hatry (2007) afirma que “En algunos programas, la cantidad de trabajo que no se completa al final de un período de informe puede considerarse una representación de retrasos en el servicio a los clientes” (p.20). La carga laboral que puede tener una entidad al ser responsable de una cierta cantidad de programas abarca una mayor o menor responsabilidad de trabajo.

Demanda mucho más trabajo si el número de programas es mayor dado que se sabe que “un programa que procesa aplicaciones requiere información sobre la complejidad de la carga de trabajo entrante” (Hatry, 2007, p.29) Es decir, que los principales responsables de los programas deben identificar cuáles son las causas asociadas al programa desde la oferta de servicio hasta las capacidades institucionales que deben tomarse en cuenta. Asimismo, Hatry (2007) menciona lo siguiente:

Los programas que utilizan una variedad de enfoques de prestación de servicios deben tener información sobre el enfoque particular utilizado para producir productos y resultados particulares. El número y los tipos de asistencia brindada a los clientes con problemas similares pueden variar. Los programas pueden usar contratistas privados para algunos de sus trabajos y sus propios empleados para otros trabajos similares. Los programas necesitan saber qué trabajo se realizó utilizando el enfoque de servicio y luego vincular los resultados con cada enfoque (p.29).

Estas características que afectan a los programas y que los responsables de los mismos deben conocer es importante para llevar a cabo la reforma de implementación del PpR. La complejidad se hace presente cuando una entidad maneja una cartera grande de programas pues debe alinear cada programa a un enfoque de beneficiarios, objetivos, número de productos, etc. Asimismo, debe tener en cuenta que el “presupuesto por programas, en el que el gasto se clasifica en grupos de servicios similares con objetivos similares ayuda a las autoridades a comparar los costos y las ventajas de las opciones de gasto” (Robinson & Last, 2009, p.2).

El exceso de programas y la presencia de objetivos comunes entre ellos, la complejidad de las reglas de operación y los cambios frecuentes de sus características y criterios de elegibilidad

dificultan que los beneficiarios e incluso los operadores de los programas y de las autoridades subnacionales conozcan los apoyos que ofrece el gobierno por medio de los PpR. Así, el hecho de que una entidad cuente con varios programas, dada la complejidad que este puede representar se convierte en un factor del ámbito organizacional para la implementación del PpR.

#### **4.4. Ámbito de los Programas Presupuestales**

Los programas presupuestales se denominan artículos presupuestarios y son la unidad dominante para la planificación presupuestaria y la presentación de informes (Jong, Van Beek & Posthumus, 2012). La literatura identifica que el nivel de coordinación entre los actores responsables, el adecuado nivel de diseño de la cadena de valor, el nivel de claridad en los objetivos y las decisiones no basadas en evidencia influyen en la implementación de la reforma del PpR.

##### **4.4.1. Nivel de coordinación entre los actores responsables**

Sterck y Scheers (2006) mencionan que “las reformas están impulsadas por la necesidad de una mayor responsabilidad dentro del poder ejecutivo, entre ministerios y departamentos autónomos, y entre departamentos y la oficina central de presupuesto” (p. 51). Es importante identificar a los actores responsables de la implementación de la reforma, así como establecer la claridad sobre reglas y definiciones de los actores responsables. Jong et al. (2012) comentan que estas reglas y definiciones deben hacerse en cooperación con los ministerios competentes, directores financieros y direcciones de políticas hasta el personal administrativo. Asimismo, sugiere que, durante el proceso de transformación, el Ministerio de Finanzas debe trabajar en situaciones específicas exigiendo flexibilidad para adaptarse. Adicionalmente, se debe hacer una gran inversión en la comunicación.

Una de las dificultades, por ejemplo, en el momento de “medir resultados es el hecho de que muchos programas son conducidos por segundas y terceras partes (primeramente, contratistas y gobernadores locales) que usan, si es que lo hacen, diferentes indicadores” (Pitsvada & LoStracco, 2002, p.65). Cabe recalcar, la importancia de la definición de los principales involucrados evitando complejidades en la implementación.

Por otro lado, también existe complejidad en la coordinación vertical entre los distintos gobiernos, es por ello que, se requiere la intervención de diferentes ministerios para su solución. Dicha comunicación transversal es fundamental; dado que, de ella depende la existencia de aquel “producto agregado”, entendiéndolo como el conjunto de productos o servicios articulados bajo la rectoría de diferentes sectores, que finalmente es el que terminará solucionando el problema de manera más eficaz de cómo lo harías las partes aisladas.

El adecuado nivel de coordinación tanto vertical (niveles de gobierno) como horizontal (diferentes sectores) es necesario para el éxito del accionar de los programas presupuestales. Sin embargo, “(...) el riesgo por la falta de apropiación por parte de las entidades no está disuelto todavía” (Acuña et al., 2012, p.20). En tanto, se define este factor como influyente en la reforma presupuestal.

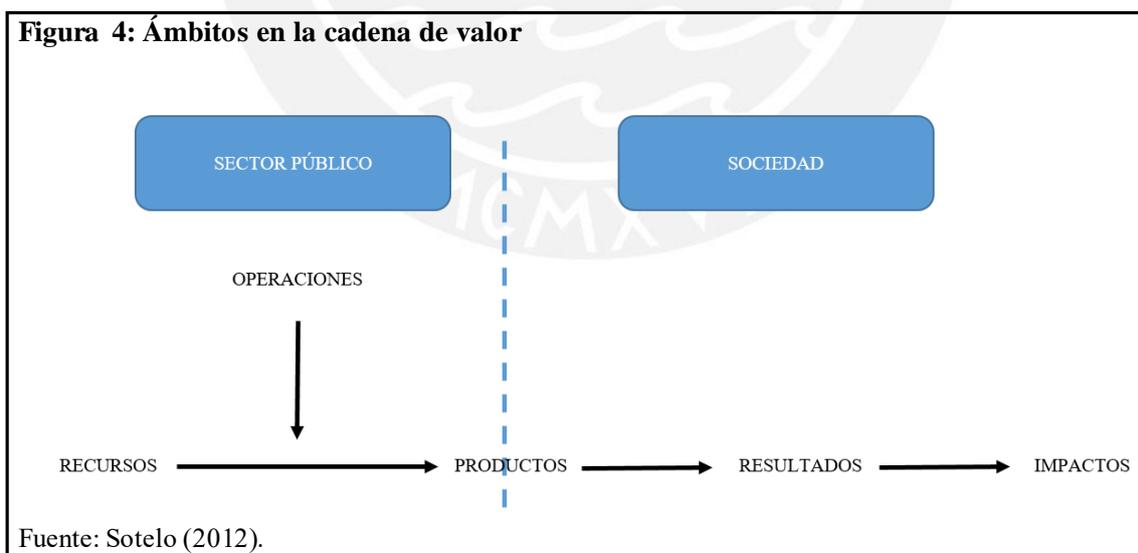
#### 4.3.2. Adecuado nivel de diseño de la cadena de valor

Dentro del ámbito de los programas presupuestales, existen características fundamentales para el correcto funcionamiento de estos. Al respecto,

(...) es necesario utilizar la cadena de valor (o de resultados) como metodología de programación y análisis, capaz de representar, de manera sencilla y comprensiva, la actividad del sector público, identificando los resultados que se procuran obtener, así como también los productos, procesos y recursos que se disponen con este propósito (Kaufmann et al., 2015, p.93).

Así, el programa presupuestal como parte de la intervención pública, debe encontrar determinado nivel de causalidad como sustento a su accionar, y la cadena de valor es una de las herramientas que permite representar dicha causalidad.

A continuación, en la Figura 4, se muestra dicha cadena de valor en la cual se evidencia la causalidad:



Se pueden observar dos ámbitos: el primero respecto a la producción pública, y el segundo corresponde a los efectos sociales. La producción pública como el ámbito administrativo, donde predominan relaciones causales predictivas pero complejas, y, por otro lado, el ámbito donde

predomina la incertidumbre respecto a las relaciones entre variables (Sotelo, 2012). Así, considerando la incertidumbre y diversos factores exógenos pertenecientes al contexto de la intervención, una de las relaciones causales más importantes y complicadas de realizar es el vínculo causal entre Producto y Resultado, dentro del ámbito de efectos sociales.

El contar con un diseño de la cadena de valor basada en evidencia científica y contextualizada al determinado gobierno subnacional es elemental para el programa presupuestal; puesto que, le brinda soporte a la intervención y el producto. Asimismo, los gerentes deben tener la libertad de adaptar el programa a las condiciones locales, de otra manera el fracaso es más probable (Berry & Flowers, 1999, p.603). Además, como se mencionó anteriormente, la evidencia es clave como parte de “(...) la rigurosidad científica que respalde las intervenciones a financiar” (Acuña et al., 2012, p.8), que finalmente termina probando la eficacia de la intervención por medio de métodos estadísticos. De otro modo, sin el uso riguroso de evidencia para el diseño de la intervención o programa, este muy probablemente estaría dirigido a no conseguir los resultados esperados.

#### ***4.4.3. Nivel de claridad de los objetivos en los programas presupuestales***

Todo programa presupuestal debe tener claro los objetivos a los cuales apunta. Es preciso saber que, para tener claro los objetivos de un programa presupuestal, es necesario identificar los objetivos de la entidad. Locke et al. (citados en Humaidi, Pituringsih & Irwan, 2017) declaró que el objetivo es lo que el empleado quiere lograr, donde con objetivos claros hará que sea más fácil establecer objetivos presupuestarios. Adicionalmente, Kenis (citado en Humaidi et al., 2017) menciona que la claridad del objetivo presupuestario es el grado de cuyo objetivo presupuestario está claramente definido y es específico con el objetivo de que se pueda entender el presupuesto por la persona responsable de alcanzar los objetivos presupuestarios.

Ante un panorama en donde los PP no presenten claridad de los objetivos, la dirección del programa se ve obstaculizada, y, por ende, según la teoría de cadena de valor, los resultados también se ven comprometidos. Es así que la implementación del PpR se ve afectada. Por otro lado, Pebrianti (2018) menciona que una organización necesita el presupuesto para traducir toda la estrategia en planes y objetivos a corto y largo plazo. El presupuesto es uno de los elementos importantes en la planificación para poder controlar el logro de los objetivos de la organización (Ramandei, 2009), mientras que la claridad del objetivo presupuestario es la medida en que los objetivos del presupuesto se determinan de manera clara y específica para que el presupuesto pueda ser entendido por los responsables de alcanzar los objetivos presupuestarios. Si el objetivo no está claro, puede causar confusión, presión e insatisfacción por parte de los empleados.

En ese sentido, se debe establecer claridad en los objetivos, esto es considerando como un factor que influye en la reforma presupuestal.

#### **4.4.4. Decisiones no basadas en evidencia**

La toma de decisiones en la entidad debe estar relacionados con sus objetivos y los servicios que produce, y con los resultados tangibles.

Simon (citado en Flowers et al., 1999), quien ilustró cómo las premisas de valor precisas y específicas, generalmente impartidas en los niveles más altos de las organizaciones, reducen el contenido de valor de la toma de decisiones en la organización. En estas condiciones, las decisiones tomadas por los empleados en niveles operativos más bajos generalmente conllevan un contenido en gran medida factual; es decir, implican elecciones sobre los medios en lugar de los fines de la actividad de la entidad (p.629).

De acuerdo al autor, las decisiones deben estar adecuadas a los resultados finales y no a los medios definidos en los programas presupuestales, y deben ser ejecutadas por los niveles altos de la entidad, dado que son los principales tomadores de decisiones.

Así lo plantean, Flowers et al (1999) pues comentan que el nivel en la organización siempre hace una diferencia en cuanto a si las decisiones se basan en valores o en hechos. Es decir, las personas en los niveles superiores en el curso de su trabajo regularmente toman decisiones basadas en valores, mientras que las personas en niveles bajo toman decisiones importantes basadas en valores. Asimismo, Acuña et al. (2012) indican que el uso de evidencias en los programas presupuestales debe estar presente en sus diseños causales. Adicionalmente, es necesario entender que el uso de evidencias, en muchos temas de ciencias sociales, no existe, o es muy escasa, a diferencia de la evidencia cuantitativa que cumple con los estándares de rigurosidad.

En conclusión, es necesario enfatizar que la reforma presupuestal surge en el marco de la Gestión por Resultados. A partir de la revisión de la literatura, se desarrollan 18 factores agrupados en cuatro ámbitos. Primero, el ámbito político en el cual se detalla el nivel de apoyo político de los emprendedores y la ciudadanía. Segundo, el ámbito del Ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público caracterizado por los incentivos presupuestarios, la rotación de puestos estratégicos, la emisión de normas técnicas y el seguimiento de las recomendaciones. Tercero, el ámbito de las entidades participantes se detalla las principales características como la cultura organizacional, servidores civiles capacitados en la herramienta, los objetivos de la entidad y los servidores civiles, entre otros. Por último, el ámbito programas presupuestales compuesto por el nivel de coordinación entre los actores responsables, el adecuado nivel de diseño

de la cadena de valor, el nivel de claridad en los objetivos y las decisiones no basadas en evidencia influyen en la implementación de la reforma del PpR. Todos estos factores identificados influyen en la implementación, el cual será estudiado en la presente investigación.



## CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL

Este capítulo presenta el proceso de implementación del Presupuesto por Resultados a nivel internacional y describe los principales acontecimientos que dieron paso a su adopción en el Perú.

### 1. El Presupuesto por Resultados a nivel internacional

El Presupuesto por Resultados se origina en los países miembros de la Organización para la OCDE, con la finalidad de “solucionar principalmente tres problemas: la crisis financiera, la presión por reducir el gasto público, y los cambios en la administración política” (OECD, 2008, p.2). En efecto, en países como Suecia, Dinamarca, Corea del Sur, y Reino Unido, se buscó la eficiencia y control del gasto público debido a las crisis financieras, las cuales generaron que el presupuesto público para las entidades se reduzca. La implementación del PpR en estos países fue difícil debido a las limitaciones organizativas y políticas (Arellano-Gault & Gil-Garcia, 2004).

Asimismo, los cambios en la administración pública y la introducción de reformas como la concepción de la Nueva Gestión Pública, las agendas de políticas públicas, la emergencia de nuevos espacios de construcción de opinión pública, la exigencia de rendición de cuentas, la eficiencia en los gastos, la orientación del presupuesto público a resultados, entre otras, fueron un componente importante en la introducción del presupuesto por resultados, puesto que fueron ventanas de oportunidad para dar inicio a esta reforma presupuestal (Chica, 2011). Además, según estudios de la OCDE, en estos países existía una fuerte demanda de información sobre los resultados que generaban las entidades públicas, de manera que el PpR fue una herramienta oportuna para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia.

En síntesis, en dichos países la introducción del PpR perseguía los siguientes objetivos: “(i) prioridades presupuestarias, como controlar los gastos y mejorar la asignación y el uso eficiente de los fondos; (ii) mejorar el desempeño del sector público; y (iii) mejorar la rendición de cuentas a los políticos y al público” (OECD, 2008, p.3).

En efecto, Marcel et al. (2014) sostiene que en América Latina:

(...) el [...] PpR no solo llegó considerablemente más tarde, sino que con motivaciones distintas a las de los países desarrollados. Entre las motivaciones más citadas se cuentan la necesidad de elevar el impacto de las políticas públicas sobre el desarrollo y reducir la corrupción (p.136).

Es decir, esta herramienta fue utilizada para impulsar presupuestos más transparentes y efectivos, que respondan a la rendición de cuentas exigida por los actores políticos y lograr

resultados en beneficio de la población. “Comprender las motivaciones sobre las cuales se introduce el PpR es fundamental para entender la diferencia en las dimensiones sobre las cuales se evalúan los resultados obtenidos luego de su adopción” (Asociación Alemana para la Cooperación Internacional [GIZ], 2012, p.4).

A continuación, se describe brevemente la implementación del PpR en tres países (Chile, Colombia y México). Esta evaluación se basa en trabajos que estudian la reforma presupuestaria en América Latina.

### **1.1. Presupuesto por Resultados en Chile**

Según el BID (2008), el PpR en Chile se inicia desde el año 2000 y la reforma presupuestal se implementó a través del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del gobierno central, la cual surge “bajo el aprendizaje de los primeros instrumentos de evaluación y seguimiento (Evaluación de Programas Gubernamentales, indicadores de desempeño y Balance de Gestión Integral) y del mecanismo de incentivo de remuneraciones institucionales del Programa de Mejoramiento de Gestión” (Arenas & Berner, 2010, p.17). De hecho, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda diseña e implementa el Sistema de Evaluación y Control de Gestión con el propósito de que la información de desempeño sea utilizada para informar y mejorar la toma de decisiones de los actores involucrados en el proceso presupuestario, con el fin de mejorar la gestión y la calidad del gasto.

Asimismo, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión chileno contiene los siguientes instrumentos:

(i) Definiciones estratégicas e indicadores de desempeño, (ii) Balance de Gestión Integral (BGI), (iii) Evaluaciones de programas e instituciones, (iv) Formato de presentación de programas para financiamiento en el presupuesto, (v) Mecanismos de incentivo remunerativo al desempeño institucional como los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), la Ley Médica y las Metas de Eficiencia Institucional; y el recientemente creado Fondo de Modernización de la Gestión Pública (Berner, 2008, p. 162).

Los instrumentos usados en el sistema chileno interactúan entre sí permitiendo su funcionamiento dentro del marco del PMG, especialmente en el Sistema de Planificación y Control de Gestión.

Luego de más de 10 años de evolución, Marcel et al. (2014) señalan los principales logros de la reforma presupuestal del sistema chileno:

1. Las instituciones del gobierno central están alineadas a la reforma, la cual ha superado la fase de diseño y experimentación, y se ha logrado realizar evaluaciones de su funcionamiento y resultados.
2. Las decisiones presupuestarias se rigen en base a la adecuación de los requerimientos y la oportunidad de la información generada en el proceso presupuestario, así como en los procesos de formulación, discusión, ejecución y evaluación del presupuesto.
3. Las recomendaciones de las evaluaciones ayudan a mejorar la calidad de gasto como el análisis de sus resultados y la elaboración de compromisos de cambio por parte de las organizaciones responsables ha permitido promover mejoramientos en aspectos de diseño y gestión de los programas.
4. La planificación gubernamental se reemplazó por la realización de dos procesos: primero, el proceso presupuestario llevada a cabo por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; y segundo, el proceso de programación gubernamental a cargo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
5. El sistema de PpR adopta un carácter público ya que apoya la toma de decisiones y permite la rendición de cuentas ante la ciudadanía.
6. El uso de información de los instrumentos evita en parte el riesgo de recarga sobre las instituciones.
7. El sistema chileno integra el apoyo de expertos, de consultores externos y la preparación de las instituciones, así como el soporte de la Dirección de Presupuestos, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Planificación.

Por otra parte, Marcel et al. (2014) indica que la experiencia chilena también evidencia algunas limitaciones. La principal limitación se refiere a la insuficiente vinculación entre la definición de metas estratégicas y los efectos finales en relación a la acción gubernamental. Es decir, los indicadores de desempeño se centran en productos, cobertura y atributos (calidad), “dejando de lado compromisos asociados a medir Resultados Finales en la intervención y se quedan en la medición de etapas intermedias que no comprometen al servicio en el logro de los objetivos (fines) de los programas sociales” (Contreras, 2018, p.35). Otra limitación de la implementación del PpR es el nivel alto de centralización afecta el desarrollo de capacidades y la integración de instrumentos a nivel de instituciones. La administración de instrumentos de control de gestión se encuentra a cargo de distintos funcionarios o unidades, con un involucramiento limitado de las autoridades superiores. Finalmente, no se observa un progreso significativo en la

flexibilidad presupuestaria de los servicios públicos más allá de lo establecido en las normas propias de la formulación y ejecución del presupuesto.

En conclusión, se resalta que la reforma presupuestal en Chile ha tenido un gran nivel de avance, pues se observa mayores compromisos de las entidades. La información sobre desempeño no solo acompaña al presupuesto, sino que se integra directa a la toma de decisiones de gestión. En consecuencia, la experiencia chilena nos muestra que es posible desarrollar una reforma presupuestal con una efectiva coordinación y compromiso de las entidades.

## **1.2. Presupuesto por Resultados en Colombia**

La Constitución de 1991 introduce “la necesidad de implementar en el estado colombiano, un sistema de evaluación que midiera los resultados de las políticas y proyectos” (Departamento Nacional de Población [DNP], 2019). En respuesta a ello, la implementación del PpR en Colombia, inicia a mitad de los años noventa con la creación del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), con el objetivo de “evaluar el desempeño de las agencias gubernamentales en términos de productos y resultados. Su enfoque principal está en los gastos de inversión” (Arellano-Gault & Gil-García, 2004, p.58).

Los lineamientos asignados a SINERGIA fueron centrarse en los objetivos, lineamientos de política, alcances y componentes. En relación con los objetivos, se precisa que la formulación de estos se centre en mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas de gobierno; la eficiencia y transparencia en la planificación y asignación de recursos, y la transparencia estimulando el control social, incentivando una cultura orientada a resultados.

Respecto de los actores involucrados, se precisa la coordinación entre la DPN como coordinador técnico, el cual se encarga de medir la eficiencia económica en la prestación de servicios, planes y programas, y la tesorería del Ministerio de Hacienda. Así como, la participación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, como instancia máxima de orientación y decisión del sistema. Otro actor es el Comité Intersectorial y sus integrantes, el cual constituye en un espacio de coordinación técnica y de vinculación entre presupuesto y evaluación. Por último, la participación de los ministerios y las entidades ejecutoras (Marcel et al., 2014)

De otra parte, entre los principales logros de la experiencia colombiana, Marcel et al. (2014) señala los siguientes:

1. Se crea un nuevo desarrollo tecnológico para el monitoreo de metas con el objetivo de articular el seguimiento de información propia con la de los sistemas institucionales. Así como, estandarizar los procedimientos, la producción de diferentes reportes de

información, la elaboración de guías metodológicas, etc. El acceso a la información es de carácter público y a través del sitio web institucional.

2. El número de evaluaciones de impacto se llevan a cabo por instituciones académicas y consultoras, las cuales han contado con un significativo apoyo de fuentes externas de financiamiento y ha generado un interesante y necesario crecimiento del mercado de evaluadores.
3. La línea de evaluaciones experimentó un incremento, contribuyendo al desarrollo de las capacidades técnicas en materia de evaluación, dado que se usan diversas metodologías por parte de expertos internacionales y nacionales.
4. Se formaliza un diseño institucional que identifica actores, funciones y responsabilidades. Asimismo, la DNP definió una agenda de evaluación plurianual sobre las propuestas de las entidades, metodologías, su alcance y resultados. En el 2009, se creó el Sistema Nacional de Evaluaciones (Sisdeval) con el objeto de reducir las dificultades en el desarrollo de las evaluaciones, sobre todo en la asignación de recursos. Adicionalmente, se incorporó un observatorio de evaluaciones llamado el RADAR, que compila y acopia las evaluaciones de política pública que realizan diversas instituciones.
5. Se desarrolla una metodología de trabajo del PpR en municipios con el objetivo de modernizar, procesos de planificación, presupuesto y rendición de cuentas, y a partir de estos diseñar guías metodológicas para este ámbito local.
6. Se crea la Red Colombiana de Monitoreo y Evaluación de Política Pública, para tratar temas de monitoreo y evaluación. De esta manera, se logra fortalecer la cooperación horizontal a través de compartir y aprender experiencias locales de gerencia pública, y de incrementar la cultura de preocupación por los resultados.

Asimismo, Cárdenas, Mejía y Olivera (2006) indican que la experiencia colombiana también tiene algunos desafíos. El primero es profundizar en los resultados en términos de adaptabilidad, eficiencia y sostenibilidad. Asimismo, existe insuficiente coordinación con el Ministerio de Hacienda por lo que la información del seguimiento y evaluación no es utilizada suficientemente en el proceso presupuestario. De otro lado, Echeverry (2009) menciona que existe una estructura rígida del presupuesto público colombiano debido a tres causas fundamentales. Primero, hay una ausencia de destinación específica de las rentas, ello impide la distribución racional del gasto entre aquellos destinos que son prioritarios. Segundo, hay una fragmentación entre el presupuesto de inversiones, bajo la responsabilidad de la DNP, y el presupuesto de funcionamiento, bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda. Tercero, poca influencia del

Poder Ejecutivo sobre los gastos a ejecutar, puesto que estos son decretados por el Legislativo, creando inflexibilidad en el presupuesto, insuficiencia de rentas y aumento de la deuda pública.

En resumen, pese a los desafíos el gobierno de Colombia implementa el PpR a través de SINERGIA con el fin de extender el monitoreo y evaluación de sus programas buscando que estos apunten a la mejora de sus resultados.

### **1.3. Presupuesto por Resultados en México**

La introducción del PpR en México inicia en 1998 junto a una serie de Reformas al Sistema Presupuestario (RSP), las cuales adoptaron estrategias del sector privado. Es así que la RSP fue plasmada en el Programa Nacional de Modernización Pública, el cual “aboga por un gobierno con una cultura orientada al servicio (y) enfatiza la importancia de la efectividad y la eficiencia en el sector público” (Arellano-Gault & Gil-García, 2004, p.62). Asimismo, “la RSP incluyó entre sus componentes una Nueva Estructura Programática (NEP) con el propósito de replantear las categorías y los elementos programáticos para alinear las funciones estratégicas de la Administración Pública Federal con el Plan Nacional de Desarrollo” (Marcel et al, p.190). Así, en el marco de la NEP se crearon dos proyectos: el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Servicio Profesional de Carrera. Por ende, el proceso presupuestario se transformó en un Proceso Integral de Programación y Presupuesto. Adicionalmente, se introduce un conjunto de metas determinadas por la Presidencia, pero no estaban alineadas a la vinculación de desempeño del presupuesto.

En el 2006, se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esta ley permite la sistematización y racionalización de las normas y la vinculación entre los resultados y el presupuesto. Sin embargo, llegaron a existir al menos tres sistemas de indicadores y dos sistemas de evaluación que regían en la administración pública mexicana, pese a ello, existe poca evidencia que dicha información haya sido considerada por la Administración Pública Federal en la toma de decisiones.

En este marco, entre los años 2007 y 2008 tuvo lugar un nuevo impulso en la búsqueda para mejorar la calidad del gasto, y se observó una reorganización de los instrumentos del SED, modificaciones en las estructuras programáticas y esfuerzos adicionales por alinear las actividades de las instituciones con los objetivos superiores provenientes del PND. (Marcel et al., 2014, p.192). Así, un avance importante en la reforma presupuestal fue la creación de los Programas Presupuestarios en el año 2008, con el objetivo de identificar los programas y actividades de cada dependencia, las unidades responsables y los recursos presupuestarios. De hecho, para la formulación de los Programas Presupuestarios se usa la metodología de marco lógico. De esta manera, se elabora la matriz de indicadores y resultados, permitiendo identificar

el vínculo de los objetivos del programa con los del Plan Nacional y la relación de los indicadores de desempeño con sus metas esperadas.

Marcel et al. (2014) señala como los principales logros que el sistema presupuestario mexicano a los siguientes:

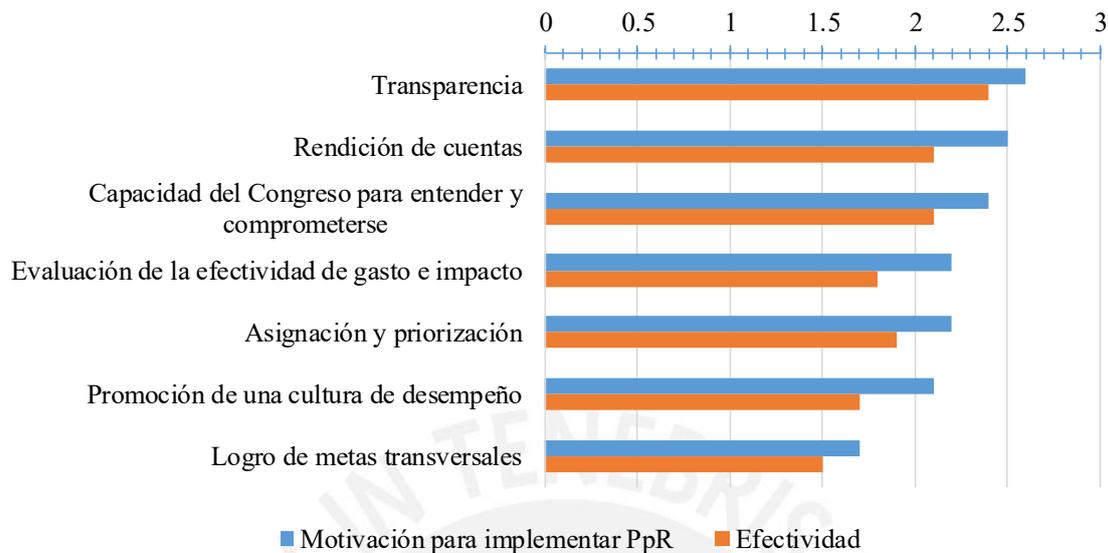
1. El crecimiento de la aplicación de la matriz de indicadores y resultados en los programas presupuestarios ha pasado de un 80% en el 2008 a 90.8% en el 2012. Adicionalmente, en el 2008 se preparó el primer Programa Anual de Evaluaciones (PAE), con el apoyo del Congreso, el cual incluía los programas a trabajar y metodologías que se utilizaría.
2. El PAE atiende las estrategias de evaluación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de la Función Pública y del Coneval, la cual se realizan por evaluadores externos y los resultados de las evaluaciones son publicados y enviados al Congreso. Las evaluaciones pueden ser en base al marco lógico, consistencia, diseño, impacto y procesos y son encontradas en internet.

Asimismo, Perez-Jacome (2012) indica que la experiencia mexicana también tiene algunos desafíos. La implementación de esta herramienta de administración de recursos públicos requiere esfuerzos de las instancias de coordinación como la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, menciona que el involucramiento de la sociedad es importante pues este debe demandar de su gobierno mejores resultados con menores recursos.

En síntesis, el PpR en México se orienta a monitorear y evaluar a través de indicadores; a integrar la evaluación de programas e incorporar el análisis de recomendaciones y compromisos, busca adecuar el proceso presupuestario entre el nivel central y las dependencias. No obstante, el sistema presupuestario mexicano necesita reforzar la comunicación entre las instancias para realizar la evaluación adecuada de los recursos que ejecutan las entidades y municipios.

Finalmente, se puede concluir que, pese a los esfuerzos y avances realizados en Chile, Colombia y México, aún se siguen presentando desafíos en el marco de la implementación del PpR, sea por el lado de la medición de resultados finales, la falta de articulación entre diferentes entidades públicas, la rigidez en los sistemas de presupuesto, entre otros. Asimismo, se puede considerar que estos tres países han tenido fuerte avances en cuanto a sistemas de evaluación. Tal parece que el dominio del PpR como herramienta para la mejora en el logro de resultados finales, aún continúa siendo un reto. Esto último también se refleja en lo logrado por los países OCDE, tal como se puede apreciar en la Figura 5:

**Figura 5: Ranking de los motivos para implementar PpR y su efectividad en la práctica - Países OECD**



Adaptado de: OECD (2019).

De manera que, los principales resultados logrados con la reforma, no encabeza el logro de resultados transversales, sino que más bien lo lideran las mejoras en transparencia y rendición de cuentas, lo cual viene a ser una estadística que entra en contraste con la búsqueda de eficacia que desean países latinoamericanos como Colombia, México y Chile. Asimismo, a continuación, se analizará específicamente el enfoque de implementación para el Perú a partir del 2008 en adelante, teniendo este marco internacional como precedente.

## **2. Implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú**

A continuación, se describirá y analizará a rasgos generales la implementación del Presupuesto por Resultados en el caso peruano, partiendo de las características de la reforma presupuestal y los instrumentos que lo conforman. Seguidamente se abordarán las diferentes fases que ha atravesado y las diferencias correspondientes entre cada una de ellas, hasta llegar a cómo en la actualidad se busca implementar el PpR.

### **2.1. Aspectos generales del Presupuesto por Resultados en el Perú**

La implementación del PpR es un proceso que inicia en el 2007, liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú a través de la Dirección General de Presupuesto Público, impulsado por la sociedad civil y el Congreso de la República, lo cual contribuyó a una temprana adopción de la reforma en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (GIZ, 2012). Roger Salhuana, experto que acompañó la adopción e implementación de la reforma, rescata que, uno de los actores de la sociedad civil fue la Mesa de Concertación de Lucha contra

la Pobreza. Asimismo, recalca que la GIZ apoyó directamente en temas financieros y como intermediario para iniciar alianzas con otros cooperantes, principalmente europeos. De modo que, durante la adopción de la reforma presupuestal, ni la sociedad civil ni el Congreso fueron indiferentes a la misma.

En líneas generales, la implementación de la reforma presupuestal se dio de manera gradual, es decir, se fue refinando los planes en el camino y coordinando en el marco de la gestión pública financiera (GIZ, 2012). Dicha forma tuvo como ventaja un mayor tiempo para la adaptación de componentes técnicos y para su afianzamiento. Los actores claves para la implementación de la reforma presupuestal están liderados por la DGPP, como formulador de normas técnicas, asesor técnico, supervisor y evaluador. Asimismo, los actores implementadores son los Ministerios, los Gobiernos Regionales y Locales.

Asimismo, la reforma presupuestal opera a través de 4 instrumentos como se explica en la Tabla 8:

**Tabla 8: Instrumentos de la reforma presupuestal**

<p><b>Programas Presupuestales (PP)</b></p>	<p>Unidades de programación de las intervenciones del Estado que se realizan en cumplimiento de las funciones encomendadas a favor de la sociedad. Tienen un responsable y un responsable técnico, quienes asumen el diseño y la implementación del programa. El PP abarca información sobre la descripción y metas de entrega de productos, indicadores de resultados, uso de evidencias en sus diseños causales, entre otras que sean requeridas.</p>
<p><b>Incentivos a la Gestión</b></p>	<p>Son financiamientos directos que reciben las entidades, por el cumplimiento de una serie de requisitos o metas que redundan en una mejor gestión en la entrega de bienes y servicios a la sociedad. Buscan la mejora del desempeño de las entidades públicas y promover esfuerzo mayor en favor del logro de los objetivos y resultados esperados. Esto abarca incentivos municipales.</p>
<p><b>Seguimiento</b></p>	<p>Realiza el control de los avances en los productos y resultados del gasto público en general, con énfasis en los Programas Presupuestales. Dicho seguimiento está a cargo de la DGPP y son los ministerios y sectores responsables de los Programas Presupuestales (PPs) quienes emiten información de calidad respecto a la ejecución. En caso la información estadística para el seguimiento no pueda ser generada por la propia entidad (o entidades) que implementa el PP, el Instituto Nacional de Estadística e Informática brindará el apoyo necesario.</p>
<p><b>Evaluación</b></p>	<p>Consiste en el análisis sistemático y objetivo de un proyecto, programa o política en curso o concluido, en razón a su diseño, ejecución, eficiencia, eficacia e impacto en la población. Los resultados de las evaluaciones vinculan a las entidades con sus acciones y toma de decisiones, y en base a ello, deberán asumir compromisos formales de mejora sobre su desempeño. Actualmente, se viene implementando las llamadas evaluaciones independientes, que son realizadas por</p>

**Tabla 8: Instrumentos de la reforma presupuestal (continuación)**

	personas naturales o jurídicas, sin vinculación o distintas a las entidades que son objeto de las evaluaciones.
--	---

Adaptado de: Acuña et al. (2012).

Es importante destacar que los programas presupuestales son el instrumento por el cual se operacionaliza el PpR, y llega a concretarse en productos (servicios o conjunto de productos) que atienden un problema en la sociedad; mientras que los otros 3 instrumentos se desenvuelven en torno a los PPs, buscando generar información de desempeño, recomendaciones de mejora y asignación de gasto, y fomentando un enfoque por resultados, y no por insumos, en los actores de la intervención pública.

## **2.2. Fases de implementación de la reforma presupuestal**

A continuación, se abordará el tema de la adopción del PpR como reforma en el Perú, y las diferentes fases que ha atravesado la misma durante su implementación desde el año 2008, hasta el 2019. Para ello, se realizó una revisión de la literatura y se recolectó información de expertos que participaron durante su implementación.

En primera instancia, antes de poder llegar a la descripción de la implementación y analizarla respecto a sus diferentes fases. Es necesario tener en cuenta de manera breve los antecedentes, a modo de una fase cero. Al respecto, Roger Salhuana, comentó lo siguiente:

Antes de la implementación, hubo una fase de aprendizaje sobre qué herramientas de gestión se podrían aplicar en la administración pública. Por ejemplo, el uso de indicadores de desempeño, el seguimiento a gastos públicos, o incentivos al desempeño. Herramientas de ese tipo ya se empezaron a usar antes del 2007, como en los años 2002, 2003, 2004. Incluso el mismo presupuesto participativo fue una suerte de ensayo donde la misma población empieza a transparentar lo que es de su interés (Roger Salhuana, comunicación personal, 20 de noviembre, 2019).

De modo que, previamente ya se empezaba a buscar instrumentos que relacionen el desempeño de los servidores civiles, con los productos y resultados generados para la ciudadanía. Asimismo, Roger Salhuana mencionaba que, el Presupuesto Participativo también fue un precursor del PpR de la descentralización, ya que contribuyó a la identificación de proyectos prioritarios dentro de las áreas políticas de interés público, y a la elaboración de planes de desarrollo regional (GIZ, 2012).

En la misma línea de los antecedentes, un informe de GIZ respalda lo anteriormente señalado por el experto, dando a conocer que, en el 2002, se implementaron los Convenios Administrativos por Resultados (CAR), acuerdos entre el Ministerio de Economía y Finanzas y las entidades públicas para el logro de resultados específicos a nivel institucional, cuyo cumplimiento conducía a la distribución de bonos financieros para las entidades (GIZ, 2012). Sin embargo, a partir de la experiencia señalada a menudo los objetivos se establecían a un nivel mínimo, aprovechando la asimetría de información del MEF como entidad de control, además de sus débiles capacidades para monitorear el logro real. De modo que hubo una erosión en la cantidad de bonos otorgados, lo que redujo los incentivos para cooperar. A pesar de que los CAR tuvieron su fin en el año 2006 (GIZ, 2012), tal evento es evidencia de que el MEF ya buscaba herramientas que le permitiesen incentivar una cultura de resultados y mejoras en el desempeño.

Asimismo, tal antecedente es significativo en la presente investigación, dado que más adelante, dichos efectos no intencionados generados por el incentivo o sistema de evaluación (en este caso las metas que las instituciones se trazaban en el marco del CAR) también estuvieron presentes en la segunda fase de implementación de la reforma presupuestal. Por ello, la importancia de abordar el porqué de dichos efectos negativos. En principio, esta problemática tiene su origen en un problema de agencia. Acorde con la teoría del Agente – Principal, comentada por De Oliveira y Fontes (2017) para el caso de los CAR, el principal viene a ser el MEF, y los agentes propiamente son las instituciones públicas. Siendo que, entre ellos existe asimetría de información, dado que las instituciones públicas conocen de mejor manera sus rubros y pueden aprovechar esto para establecer metas más sencillas de lograr, aparentando que verdaderamente representan un reto. Y la situación se agrava en la medida en que el MEF no contaba con las capacidades suficientes para monitorear los logros reales.

De manera que tales instituciones públicas fueron evaluadas según indicadores que las propias instituciones proponen, lo cual derivó en el establecimiento de metas por debajo del desempeño potencial de la institución. Al respecto, acorde con la teoría de Mannion y Braithwaite (2011) sobre los tipos de consecuencias adversas no intencionadas, comentada en el Marco Teórico, el caso de los CAR se halla dentro la categoría de “abuso de confianza”, precisamente en el tipo de Juego de Azar (*gaming*); dado que, manifiesta una alteración en el comportamiento o reporte del desempeño del agente con el fin de lograr una ventaja estratégica. En este caso, las instituciones públicas (agentes) disminuyen la dificultad de las metas, para así realizar una labor con menor exigencia y poder ganar los bonos a pesar de ello, tomando ventaja de la mayor información técnica que poseen contrariamente a la información que maneja el principal (MEF).

Teniendo en claro los antecedentes, se procede a comparar entre las diversas fases que atravesó la implementación de la reforma presupuestal, esta se divide en 3 fases, en las cuales existieron cambios de paradigmas respecto a cómo deberían participar las diferentes entidades públicas, cambios metodológicos, entre otros. Estas 3 fases son: Primera Fase (2008-2011), Segunda Fase (2011-2017) y Tercera Fase (Desde el 2018) (ver Tabla 9).

**Tabla 9: Fases de la implementación de la reforma presupuestal**

<b>Factores a considerar</b>	<b>Primera Fase (2008-2011)</b>	<b>Segunda Fase (2011-2017)</b>	<b>Tercera Fase (Desde el 2018)</b>
<b>Componentes o Instrumentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programación estratégica</li> <li>- Seguimiento de los programas estratégicos</li> <li>- Evaluaciones independientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas Presupuestales</li> <li>- Seguimiento</li> <li>- Evaluación</li> <li>- Incentivos a la gestión (Acuña, et al. 2012, p.5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas Presupuestales</li> <li>- Seguimiento</li> <li>- Evaluación</li> <li>- Incentivos a la gestión (Art.13, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público [D.L. N°1440])</li> </ul>
<b>Enfoques principales de la implementación</b>	<p>Enfoque en los resultados y el ciudadano principalmente</p> <p>Intervención intergubernamental e intersectorial como medio necesario</p> <p>Fuerte enfoque en la evidencia</p>	<p>Enfoque en la misión de la entidad pública principalmente, y a partir de ello en el ciudadano</p> <p>Intervención institucional y mayormente a nivel nacional (ministerios del Poder Ejecutivo), no territorial. Se busca una mayor identidad sectorial de los programas</p>	<p>Se retoma el enfoque en resultados, más allá de la misión institucional. Y si bien existe un enfoque en el ciudadano, se toma en cuenta también un enfoque en el entorno o ambiente (ciudadano y entorno como parte de un todo).</p> <p>Intervención intergubernamental e intersectorial como medio necesario</p> <p>Mayor enfoque en la evidencia</p> <p>Esto según declaraciones de expertos y el D.L. N°1440</p>
<b>Nominación de la intervención por la cual se operacionaliza</b>	Programación Presupuestaria Estratégica (PPE)	Programas Presupuestales (PP)	Programas Presupuestales orientados a Resultados (PPoR) y Programa Presupuestal Institucional (PPI)
<b>Responsable del Diseño</b>	Dirección General de Presupuesto Público del MEF respecto a	Pliego presupuestal, principalmente Ministerios	“Sobre la base de los resultados priorizados, la Dirección General de

**Tabla 9: Fases de la implementación de la reforma presupuestal (continuación)**

Factores a considerar	Primera Fase (2008-2011)	Segunda Fase (2011-2017)	Tercera Fase (Desde el 2018)
	resultados priorizados		Presupuesto Público en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros [PCM] y las Entidades con competencias funcionales sobre los productos que contribuyen a estos resultados, diseñan con carácter prioritario los PPOr que correspondan” (Art. 16 del D.L. N° 1440)
<b>Metodología del diseño de los Programas o Intervenciones</b>	Modelo lógico	Marco conceptual	I) Modelo Conceptual II) Modelo Explicativo III) Modelos Prescriptivo IV) Teoría de cambio (Contextualización) V) Indicadores (resultado y producto)  (Tooru Ogata, comunicación personal, 17 enero, 2020)
<b>Número de programas</b>	Se inicia con 5 PPEs y se termina con 20	En el 2012, ya se tenían 60	En la actualidad se cuentan con 89 PPs, sin contar los 2 PPOrs (siendo un 80% del Presupuesto Público nacional)

Adaptado de: Decreto Legislativo N°1440 (2018); Cruzado (2017); Acuña et al., (2012); Salhuana, (comunicación personal, 20 de noviembre, 2019).

De modo que, en la tabla anterior, se pueden observar las diferencias entre los siguientes factores como: componente, enfoques principales, nominación en la intervención, responsables del diseño, metodología utilizada y número de programas por cada fase. Esto permitirá analizar de manera panorámica las diversas evoluciones que ha atravesado la implementación de la reforma presupuestal.

Se compara la primera y segunda fase, a fin de luego concluir con una comparación con la tercera fase. En esa línea, si bien los instrumentos se han mantenido a lo largo de los años, salvo la aparición del seguimiento como ocurrió en la segunda fase, sí se ha podido observar un cambio importante en el enfoque de la implementación. Puesto que, durante la primera fase, el resultado

era la base para el diseño de la intervención, pudiendo ser transversal a las entidades públicas y a sus estructuras organizacionales; a diferencia la segunda fase, parte de la misión de las entidades.

Asimismo, para alcanzar los objetivos, la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE) impulsó un enfoque integral que abarcaba a los ministerios y niveles del gobierno (Nacional, Regional y Local) en cada aproximación causal detrás de un resultado propuesto. De esta manera, no se partía identificando a una institución y los productos que ésta tenía, sino que primero se identificaba el resultado buscado en la ciudadanía (en otras palabras, un objetivo prioritario) sin considerar qué institución debía hacerlo, y luego se esperaba que este se implementara de manera coordinada entre los diferentes ministerios y niveles de gobierno (Acuña et al., 2012).

Sin embargo, durante la segunda fase, el enfoque cambió a razón de diferentes motivos. En primer lugar, dificultad de realizar la atribución de los resultados o rendición de cuentas durante la primera fase, en la que diferentes entidades colaboran entre sí para un mismo resultado, y, por tanto, la responsabilidad no recaía en una sola entidad. Esto, para las autoridades representó un problema, y en efecto, la segunda fase buscó fortalecer el protagonismo de los rectores de política a fin de no diluir la responsabilidad institucional atribuible a los resultados (Cruzado, 2017). De modo que, si bien el primer enfoque de PpR logró cubrir la brecha que existía entre planificación estratégica y gasto público, también representó complicaciones para la transparencia y rendición de cuentas de los programas, debido a la influencia de muchas entidades en un solo programa estratégico (PPE) con los mismos resultados a nivel nacional (GIZ, 2012). Por este motivo es que sucede el cambio en el enfoque del PpR, a uno en el que cada entidad es responsable de su propio programa, facilitando la atribución de responsabilidad de cada institución, mas no necesariamente mejorando la eficacia de la intervención.

En segundo lugar, según lo comentado por Roger Salhuana (comunicación personal, 20 de noviembre, 2019), otra motivación para tal cambio, fue la búsqueda de rapidez de la implementación de la reforma: “El 2012 cambia, los presupuestos consultados cambian, básicamente porque tienen un interés político de avanzar más rápido en la reforma, porque en el esquema anterior era muy lento”. De esta manera, se disminuye la rigurosidad en la evidencia y los programas, es decir ya no se basan en resultados transversales, sino en las misiones institucionales, generando una mayor atribución de responsabilidad a las entidades respecto a los resultados de sus respectivos programas.

Así, hasta el momento se pueden diferenciar dos enfoques de implementación del PpR distintos durante la primera y segunda fase; no obstante, surge la duda de cuál es el enfoque correcto de implementación. Al respecto, Cruzado (2017) sostiene:

(...) el enfoque por resultados implica dejar la forma tradicional de gestionar los recursos públicos, centrado en instituciones (pliegos, unidades ejecutoras, etc.), programas y/o proyectos y en líneas de gasto o insumos. Se trata de cambiar la manera de enfocar las prioridades, poner los resultados sobre las personas por delante de la oferta de servicios de cada organismo público (p. 310-311).

Este concepto, se alinea más con la percepción del PpR de la primera fase, dado que los resultados son el centro de la reforma- en lugar de los productos generados por la institución de manera aislada en el sistema público- se entiende que la coordinación intergubernamental e intersectorial son necesarias, sin discusión, para el logro de resultados. Tal y como mencionaba Roger Salhuana:

Como una parte del resultado es obligatorio que todo articule, entonces la articulación se convierte en un medio necesario. Pero cuando ya no parto de resultados, sino parto de una misión de una identidad, - como por decir SUNASS o como la PCM o como una entidad pequeña, o como el mismo Ministerio de Educación-, ya empiezo a mirar mi función solamente (Roger Salhuana, comunicación personal, 20 de noviembre, 2019).

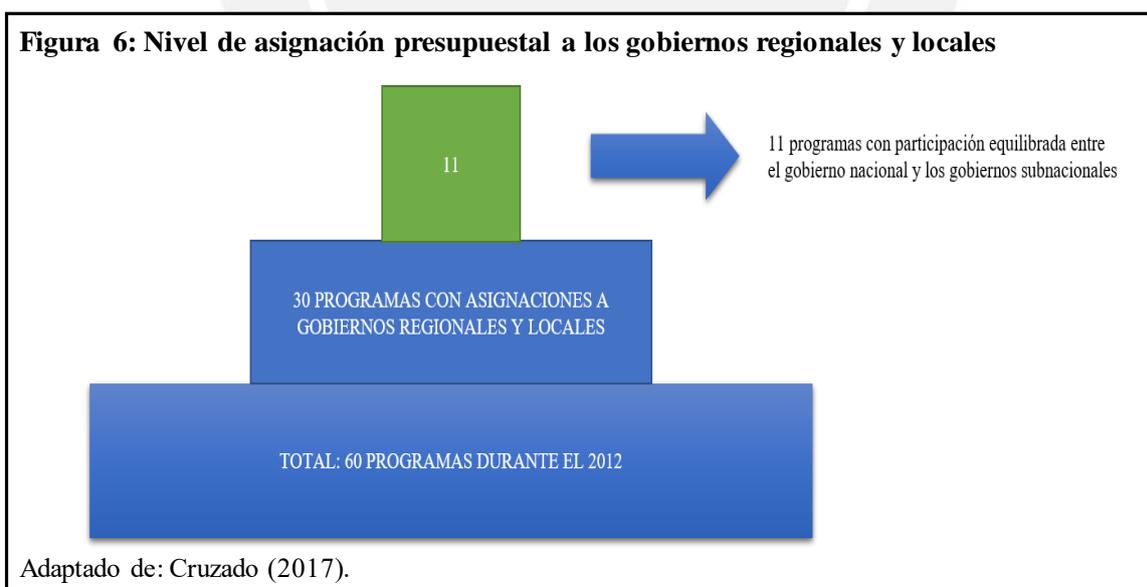
Es importante resaltar la discrepancia entre las dos primeras fases, para entender las otras diferencias generadas entre las fases a lo largo de estos doce años de implementación. Puesto que, en la segunda fase, el objetivo del programa presupuestal es definido en el marco de las misiones institucionales, las propias entidades o Ministerios diseñan sus propios programas, y ya no la DGPP. En consecuencia, también se aumentan el número de programas, dada la mayor libertad que tienen las entidades públicas de brindar propuestas de PPs durante la segunda fase. Al respecto, Cruzado (2017), señala que, durante la segunda fase, “la prioridad es incorporar la mayor parte de los recursos públicos al proceso antes que mantener el enfoque centrado en los resultados finales sobre las personas sin considerar a los responsables de proveer los servicios” (p.317). De modo que, el fin último es generar que más entidades trabajen por medio de programas presupuestales, bajo la idea de lograr un mayor porcentaje del presupuesto total.

Asimismo, se generaron incentivos para las entidades con la finalidad de que busquen asignar sus recursos a PPs; y es precisamente por ello que el número de programas presupuestales aumentó considerablemente entre la primera y segunda fase. De acuerdo al trabajo de campo, Andrea Salas (comunicación personal, 6 de diciembre, 2019), especialista de Diseño de Programas de la DGPP del MEF y el experto Roger Salhuana (comunicación personal, 20 de noviembre, 2019), afirman que uno de los incentivos, fue que el presupuesto asignado a PPs sería presupuesto inamovible. De manera que el PP, para los tomadores de decisiones, se convirtió en una medida de protección de presupuesto, derivando en un mayor número de PPs, que no

necesariamente contaban con un desarrollo en el sustento de evidencias y análisis para el diseño de sus modelos lógicos.

Es así que, nuevamente en esta segunda fase se repite una consecuencia adversa no intencionada, derivada de un incentivo (protección de presupuesto en este caso), que tiene como sistema de medición: “porcentaje del presupuesto institucional asignado a programas presupuestales”, tal como sucedió con los CAR. En este caso, acorde con Mannion y Braithwaite (2011), dicha consecuencia pertenece a la categoría de medición deficiente, precisamente del tipo “fijación de la medición”. Este tipo de consecuencia ocurre cuando existe un énfasis excesivo en el indicador o la meta, más allá de la razón de ser de la propia medición. En este caso, por parte de las entidades públicas (agentes), el énfasis se centró en el incremento de presupuesto asignado a PPs y así obtener la protección de tal presupuesto, dejando de lado la perspectiva de enfoque en resultados. Según los autores, esto se puede mitigar consultando con actores de línea al momento de establecer el sistema de evaluación, pues ellos conocen de mejor manera la finalidad de los servicios públicos, y pueden evitar tales desvíos.

Asimismo, como resalta Cruzado (2017), durante la segunda fase se perdió también el enfoque en los proveedores de los productos; en otras palabras, se mantuvo un enfoque nacional, que no consideró a los gobiernos regionales y locales (o centros poblados como en muchos casos es necesario considerar). Esta falta de articulación territorial se puede visualizar de mejor manera en la Figura 6:



Efectivamente, durante el año 2012 (inicio de la segunda fase) un 50% de los programas presupuestales no articulo su presupuesto con los gobiernos subnacionales, hecho que por sí

mismo evidencia la carencia de un enfoque territorial. Asimismo, del otro 50% de PPs que sí asignó presupuesto a los gobiernos subnacionales, 19 de ellos invirtieron más del 75% en el gobierno nacional. Curiosamente, 11 programas restantes que sí tuvieron un correcto balance entre asignación nacional y subnacional pertenecían a las PPEs de la primera fase del PpR, siendo programas relacionados a salud y educación (Cruzado, 2017).

Otro cambio, se produce en la metodología utilizada. A continuación, en la Tabla 10 se explica a mayor detalle:

**Tabla 10: Metodología en la Primera y Segunda Fase**

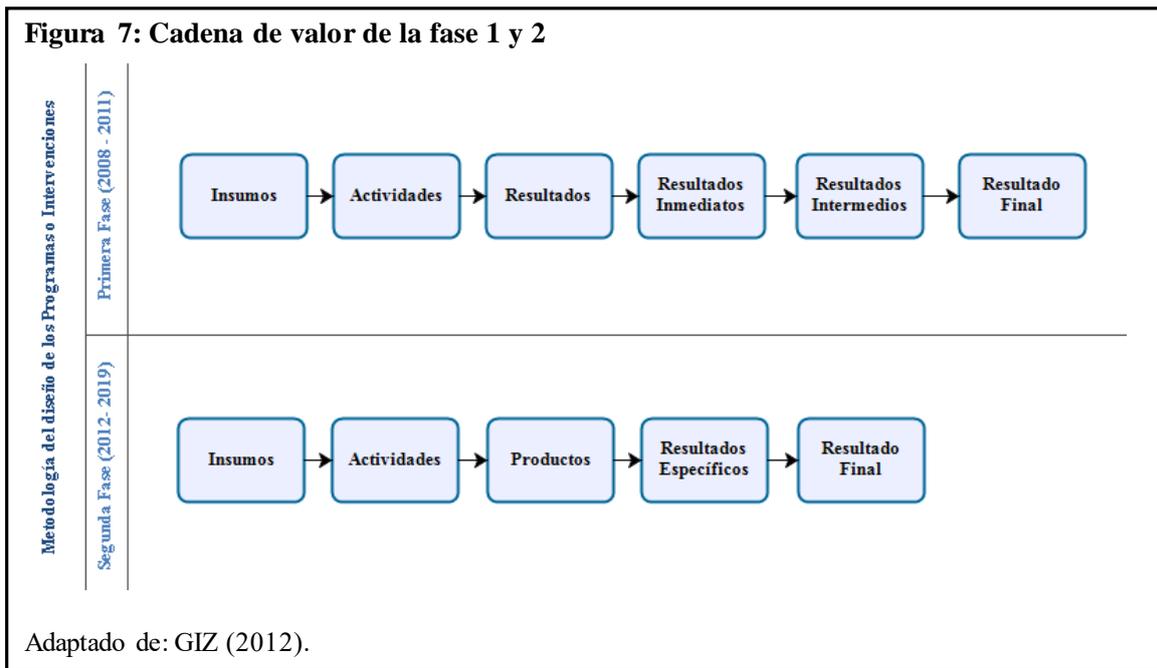
Modelo Lógico Primera Fase	Marco Lógico (Segunda Fase)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El punto de inicio en el diseño del proceso es la formulación de resultados o prioridades estratégicas, siendo estos los que orientan el proceso presupuestario.</li> <li>• El modelo asume que diferentes niveles de gobierno, así como diferentes entidades públicas, pueden simultáneamente contribuir hacia el logro de resultados de un programa estratégico.</li> <li>• Así, estos programas no tienen una estructura Institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene un enfoque estrictamente institucional.</li> <li>• Cada entidad elige su resultado estratégico.</li> <li>• Dicha metodología es utilizada por lo general en proyectos donde la intervención es meramente institucional, y los factores exógenos se derivan en supuestos.</li> </ul>

Adaptado de: GIZ (2012).

Estas diferencias entre el Modelo Lógico y el Marco Lógico respaldan tal lineamiento en la primera fase, los resultados prioritarios determinados a nivel nacional, van desencadenando la participación de los diferentes actores y planteamiento de resultados intermedios e inmediatos. Por otro lado, en la segunda fase, la misión se determina por el resultado, el marco cumple las condiciones necesarias para representar un resultado en un ámbito institucional, donde a lo mucho la participación se puede articular con los niveles de gobierno.

Asimismo, como se puede ver en la Figura 7, se puede observar que las maneras de diseñar una cadena de valor también variaron entre el cambio de la primer y segundo enfoque.

**Figura 7: Cadena de valor de la fase 1 y 2**



Finalizando la comparación entre la primera y segunda fase, es importante mencionar que en cuanto a logro de resultados que impliquen cambios en las problemáticas de la ciudadanía, la primera fase demostró superioridad en comparación con la segunda fase. Un ejemplo de ello es el PP del Plan Articulado Nutricional (PAN) durante su desarrollo en la primera fase. Acorde con Cruzado (2012), en su texto “Análisis del impacto del programa presupuestal articulado nutricional sobre la desnutrición crónica en niños menores de 5 años”, desde el año 2007 hasta el 2011 se tenía la meta de reducir la desnutrición crónica infantil (DCI) en 8 puntos porcentuales.; no obstante, se logró reducirla en 6 p.p. (siendo mayor este número en determinadas regiones como Huancavelica (p. 9). Estos resultados llegaron a ser significativos en su momento, dado que entre el año 2000 y 2007, el nivel de DCI solo había disminuido 3 p.p., siendo la mitad de avance en casi el doble de temporalidad.

Acorde con Cruzado (2012), dicho análisis sustenta la estimación de impacto, por medio de dos metodologías: análisis desagregado y aplicación agregada. En primer lugar, el análisis desagregado estima el impacto de la intervención sobre la probabilidad de que un niño menor de 5 años sufra desnutrición, generándose una línea base conforme a la información generada por la ENDES. Incluyendo también dentro del análisis, las diferentes características de los principales grupos de actores que influyen en el resultado (niños, madre o jefe de hogar, el hogar propiamente y la comunidad), e incluso haciendo uso de variables “dummys” a fin de reducir el sesgo por variables omitidas. En segundo lugar, bajo el análisis agregado, se realizó la construcción de un contrafactual para cada región; siendo que las variables seleccionadas para las regiones

contrafactuales fueron la tasa de analfabetismo, la tasa de fecundidad, PBI per cápita, la tasa de crecimiento del PBI acumulada, la tasa de incidencia de pobreza, el promedio de años de educación, la tasa de actividad, el porcentaje de hogares con agua potable y la prevalencia de desnutrición en años anteriores a la intervención. Así, la primera metodología sostiene un impacto significativo en la reducción de probabilidad de desnutrición de 6% comparando cohortes del 2007 y 2010. Asimismo, la segunda metodología establece una reducción de 3.5% para Apurímac, 1.5% para Ayacucho y 2% para Huánuco.

Así, se puede contrastar directamente un problema en la población, y no en insumos ni productos. Además, si bien no se llegó a la meta esperada, sí presentó un avance significativo en comparación de los nuevos programas generados durante la segunda fase. Dado que la gran mayoría de ellos presentaban falencias incluso desde sus diseños, lo cual se evidencia en las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) realizadas por el MEF. Asimismo, la primera fase a diferencia de la segunda, sí tuvo un enfoque en resultados que reflejaban un impacto positivo en la ciudadanía, mientras que muchos de los PP de la segunda fase al estar determinados por una misión tenían un alcance limitado frente a problemas complejos que necesitaban una intervención articulada entre más de un sector.

Es así que en el marco de una fase en la cual el número de PPs se terminó multiplicando, de 20 (planteados al final de la primera fase) a 89 PPs, y donde muchos de ellos aún tenían deficiencias en el diseño y la articulación territorial, los tomadores de decisiones de la DGPP, en el año 2018, formulan el reorientar el enfoque del PpR en el Perú. Esta nueva orientación descansa normativamente en el Decreto Legislativo N°1440. Si bien, aún no se tiene una directiva específica que oriente el diseño de los Programas Presupuestales orientados a Resultados (PPoR) y los Programas Presupuestales Institucionales (PPI), para fines de la investigación este vació se complementará con información brindada por expertos.

El nuevo enfoque tiene muchas similitudes con la primera fase. Precisamente, Roger Salhuana, declaró que esta era una versión mejorada del PpR en su primera fase. Estas similitudes se basan en la formulación del resultado (tal como en la primera fase). En este caso, el diseño de los Programas Presupuestales orientados a Resultados (PPoR), se realizan coordinadamente entre la Dirección General de Presupuesto Público, la PCM y las entidades con competencias funcionales sobre los productos que contribuyen a estos resultados. De manera que no lo realiza solo la entidad que lo implementa como sí sucedió en la fase 2. Además, en esta nueva fase, los PPoR son aprobados con Resolución Suprema refrendada por el presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, y los Ministros correspondientes. Esto es una

mejora en el apoyo político de la Presidencia y es un mecanismo para impulsar la prioridad que amerita por parte de los involucrados.

El nuevo enfoque es en el resultado y sobretodo en el ciudadano; además, Roger Salhuana (comunicación personal, 20 de noviembre, 2019), comentaba que también habría un enfoque al ambiente o entorno:

Somos más conscientes en el país y el mundo de que nuestro planeta es un ser vivo, que hay que mirarlo como un ser vivo, y que debemos tratarlo como un sujeto. Entonces en el discurso original es el ciudadano siempre primero, ahora no. Ahora es ciudadano más el entorno, como simbiosis, como dos caras de una sola moneda. Entonces en los futuros PPOs seguramente van a ver programas centrados en ese entorno solamente. Por ejemplo, la conservación de la diversidad biológica puede ser uno.

No obstante, a diferencia de la Fase 1, también se cuentan con PPI, según el Art.16 del Decreto Legislativo N° 1440 (2018), tienen como propósito el logro de resultados sectoriales y objetivos estratégicos institucionales. Esto dado que la mayoría de Programas Presupuestales diseñados en la segunda fase, aún siguen en marcha, y la normativa los reconoce como tal. Si bien la lógica a largo plazo es disminuir el número de PP, este evento aún tomará tiempo.

En conclusión, a fin de finalizar este acápite, es necesario comentar que dentro del marco internacional existen diferencias marcadas entre el caso peruano, y los 3 países expuesto (Chile, Colombia y México). La diferencia más marcada es que ellos sí cuentan con un sistema de evaluación a nivel de Estado, a diferencia del Perú; siendo este un factor influyente en la implementación de la reforma. Por otro lado, el Perú ha atravesado 3 diferentes fases en la implementación del PpR, donde la primera y la tercera (actual) son las que demuestran tener un mayor enfoque en resultados finales, y mayor nivel de articulación entre las entidades. Sin embargo, fue durante la segunda fase que se buscó el mayor porcentaje de presupuesto nacional a través de la modalidad de PpR, lo cual no derivó en un incremento en la elaboración de presupuestos basados en resultados, sino más bien en el incremento de un presupuesto por programas a nivel nacional. A partir de lo expuesto, en el marco teórico y contextual, se procede a desarrollar la metodología aplicada a la investigación.

## CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Este capítulo presenta la metodología de investigación para responder la pregunta de investigación y alcanzar los objetivos planteados. Para ello, primero se establece el alcance de la investigación, luego se señala el diseño metodológico, el horizonte temporal, se expone la elección de la población y muestra, se detallan las herramientas de recojo de información y finalmente, se explica el procesamiento y análisis de información.

### 1. Alcance de la investigación

El alcance de la presente investigación es de carácter exploratorio y descriptivo. Según Hernández, Fernández y Baptista (2010) una investigación exploratoria “se realiza cuando el objetivo es examinar un tema o un problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes [...]” (p.63). En esa línea, esta investigación es exploratoria en tanto busca conocer cómo se ha llevado a cabo la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú, cuáles han sido los principales factores (en adelante serán llamadas variables) que influyen en el proceso de implementación de la reforma presupuestal, quiénes han sido los principales actores que facilitaron el proceso de implementación del PpR; ya que son escasas las investigaciones relacionadas que tienen condiciones similares a las del Perú.

De otra parte, Hernández et al. (2010) menciona que las investigaciones descriptivas “buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretende recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan estas” (p.80). En efecto, esta investigación es descriptiva dado que se basa en la recopilación de datos recabada por el trabajo de campo para precisar las características de la implementación de la innovación presupuestaria en el Perú.

A fin de delimitar el alcance de la implementación del PpR, se plantea la siguiente subdivisión de la cadena de valor:

La cadena así entendida se despliega sobre dos campos de naturaleza diferente: el de la producción pública y el de los efectos sociales. El primero constituye el mundo de la administración, donde las relaciones son predecibles, aun cuando puedan ser complejas. El segundo es el ámbito de los problemas sociales, el universo de las variables y sus relaciones, donde prevalece la incertidumbre: el campo de los objetivos de política (Sotelo 2012, p.7).

Para fines de viabilidad de la presente investigación, el alcance de la implementación de la reforma presupuestal, se enfocará netamente en el primer ámbito, el de la producción pública. De modo que se finaliza con la entrega del producto al ciudadano. Esto dado que el segundo ámbito de los problemas sociales, es el ámbito lleno de incertidumbre, en el cual la relación entre productos y resultados no está definida en estricto por una relación única de causalidad.

De otro modo, si la investigación se centrará en los “Resultados” e “Impactos”, la tesis debería abordarse en estricto a un sector o a un Programa Presupuestal, dado que los problemas sociales que surjan dentro de este variarán acorde con el sector correspondiente.

Por ende, el trabajo de investigación es de alcance exploratorio-descriptivo, dado que se busca conocer cuáles son las principales variables que influyen en la implementación del PpR.

## **2. Diseño metodológico de la investigación**

### **2.1. Estrategia de Investigación**

La estrategia de investigación es el estudio de caso. Según Martínez (2006) indica que, las investigaciones que usan el estudio de caso pueden ser: descriptivas, si lo que se pretende es identificar y describir los distintos factores que ejercen influencia en el fenómeno estudiado, y exploratorias, si a través de la misma se pretende conseguir un acercamiento entre las teorías inscritas en el marco teórico y la realidad objeto de estudio. Asimismo, el estudio de caso está orientado “a la comprensión de un fenómeno (unidad de análisis) dentro de su propio contexto [...] abordando las complejidades del mundo real y tratando de darles un sentido” (Harrison, 2002, p. 177). Por lo tanto, la investigación a través del estudio de caso pretende que sus resultados puedan generalizarse a otros casos que representen condiciones teóricas similares, es decir, cómo se contrasta las variables halladas en la teoría dentro del contexto peruano, sabiendo que, estas variables hacen que la implementación de la reforma presupuestal sea mucho más difícil en algunos entornos y en otros, pueda contribuir a encontrar los retrasos y conflictos en el proceso de la implementación.

Ahora bien, en función del objetivo de la investigación, se puede elegir entre distintos tipos de estudios de caso. Romero y Rivero (2017) clasifican de la siguiente manera los tipos de estudio de caso, la cual se explica en la Tabla 11.

**Tabla 11: Tipos de estudio de caso**

Tipo	De Reporte	Descriptivo	Explicativo	Evaluativo	Predictivo
<b>Definición</b>	Busca documentar los hechos desde los actores	Busca describir la situación o fenómeno	Busca describir el fenómeno y explicar por qué pasó lo que pasó	Busca comparar lo ocurrido con un estándar para emitir juicios de valor	Busca explicar el comportamiento y tratar de predecirlo para el futuro.
	¿Qué pasó?	¿Cómo o cuál fue la experiencia?	¿Por qué pasó lo que pasó? ¿Por qué existe?	¿El resultado fue el deseado?	¿Qué va a pasar? ¿Se puede cambiar?

Adaptado de: Romero y Rivero (2017).

Dado que el objetivo de la investigación es analizar las principales variables que influyen en la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú, se optó por el estudio de caso explicativo, “aquel que no solo describe el fenómeno, sino que además busca entender las causas raíz detrás de las prácticas de gestión desde los actores que participaron en la experiencia” (Romero & Rivero, 2017, p.34). Esta elección responde a la necesidad de profundizar sobre la implementación del PpR en el Perú a nivel nacional haciendo uso de los testimonios y percepciones de los actores clave y entender cuáles son las principales variables que afectan la etapa de implementación.

## **2.2. Enfoque de la investigación**

El estudio tiene un enfoque cualitativo, pero se complementa con datos cuantitativos a través de un cuestionario aplicado a los entrevistados. De un lado, el enfoque cualitativo utiliza “recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” (Hernández et al., 2010, p.7) mientras que el enfoque cuantitativo “usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías” (Hernández et al., 2010, p.4). Así, en esta investigación, el enfoque cualitativo busca conocer a detalle cómo operan las principales variables que afectan la implementación del Presupuesto por Resultados; mientras que el enfoque cuantitativo permite ordenar dichas variables según su nivel de influencia.

## **2.3. Horizonte temporal de investigación**

El horizonte temporal de investigación es transversal, puesto que se recolectó la información en un solo período de tiempo, brindando datos de la reforma del Presupuesto por Resultados correspondiente al momento en el que fueron realizados (Pasco y Ponce, 2015). Es

decir, la investigación realiza un análisis en el momento en que las entrevistas fueron desarrolladas. En base a ello, el estudio de la reforma del Presupuesto por Resultados corresponde a la situación actual al 2019. Es decir, la investigación realiza un análisis en base a la participación de los entrevistados presentes trabajando en la reforma al 2019. Asimismo, para comprender las diferentes fases por las que atravesó la reforma presupuestal como parte del marco contextual, también se realizan entrevistas a servidores civiles que trabajaron en dichas fases.

### 3. Población y muestra

La población objetivo de esta investigación está conformada por tres grupos, el primero está conformado por todos los expertos que hayan tenido experiencia con el Presupuesto por Resultados. El segundo por los servidores civiles del Ente rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público - Ministerio de Economía y Finanzas cuya labor se encuentre directamente o indirectamente relacionada con el Presupuesto Público orientado a resultados. Finalmente, el tercero, abarca a todas las personas que hayan trabajado en programas presupuestales, los especialistas de los PP.

Para la elección de la muestra, se elige el muestreo no probabilístico y la técnica de muestreo intencional heterogéneo. Según Hernández, Fernández y Baptista (2014), en el muestreo no probabilístico, la elección de los casos no tiene la misma probabilidad de ser elegidos, sino que depende del criterio de los investigadores. Asimismo, Saunders, Lewis y Thornhill (2016) resume disponible para los diferentes tipos de estudio, la cual se expone en la Tabla 12.

**Tabla 12: Tamaño del muestreo no probabilístico**

Naturaleza del estudio	Tamaño mínimo de la muestra
Entrevistas semi estructuradas	5 – 25
Etnografía	35 – 36
Teoría Fundamentada	20 – 35
Considerando una población homogénea	4 – 12
Considerando una población heterogénea	12 – 30

Adaptado de: Saunders et al. (2016).

Para la investigación en la que su objetivo es comprender un panorama complejo dentro de un grupo heterogéneo, se sugiere un rango de población entre 12 a 30 personas, por lo cual el presente estudio cumple con dicho requisito. Según Saunders et al. (2016) menciona que el muestreo intencional heterogéneo se basa en el juicio del investigador para seleccionar participantes con características diversas para asegurar la presencia de la máxima variabilidad

dentro de los datos primarios. Aunque esto puede parecer una contradicción, ya que una pequeña muestra puede contener casos que son completamente diferentes, Patton (2002 citado en Hernández et al., 2014) argumenta que esto de hecho es una fortaleza, pues es probable que cualquier patrón que surja sea de particular interés y valor, y represente los temas clave. Además, los datos recopilados deberían permitir documentar la unicidad. Para garantizar la máxima variación dentro de una muestra, Patton (2002 citado en Hernández et al., 2014) sugiere que se identifique sus diversas características (criterios de selección de muestra) antes de seleccionar su muestra. Por tanto, la composición de la muestra, expertos, servidores civiles de la DGPP y especialistas de los PP resulta una decisión idónea para mirar de manera sistemática los factores que influyen en la implementación.

De acuerdo a lo señalado, la investigación selecciona los tres grupos para proporcionar la máxima variación posible en los datos. Cabe resaltar que, si bien la elección de los grupos fue intencionada, también se usaron referencias que condujo a la selección de más personas que calzaban en el perfil de la muestra seleccionada llegando a conseguir la muestra suficiente.

### 3.1. Grupo de expertos

A fin de seleccionar las principales variables, halladas en la literatura, que orientan esta investigación, se requirió de un grupo de expertos en temas de Gestión por Resultados, Presupuesto por Resultados y Programas Presupuestales. Hernández et al. (2014) menciona que en ciertos estudios es necesaria la opinión de expertos para generar hipótesis más precisas o la materia prima del diseño de cuestionarios. El proceso de selección de expertos inició con la búsqueda de docentes que hayan sido asesores en temas de tesis sobre Presupuesto por Resultados y Análisis de programas presupuestales. Y/o, además, se requirió que hayan tenido experiencia cercana o lejana con el Presupuesto por Resultados. El acercamiento hacia los expertos se realizó a través de la docente Guiselle Marlene Romero Lora, coordinadora de la Mención en Gestión Pública. Los expertos se pueden visualizar en la Tabla 13:

**Tabla 13: Muestra de expertos**

Grupo Muestral	Entrevistado	Cargo	Fecha de la entrevista
Expertos	Flavio Ausejo*	Miembro del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento y Director en Ausejo Consulting.	11/10/2019
	Percy Bobadilla*	Consultor senior internacional en diseño, gestión, monitoreo y evaluación de programas y proyectos de desarrollo e inversión social	09/10/2019
	Mayen Ugarte*	Ex Secretaria de Gestión Pública, Presidencia del Consejo de Ministros del Perú	24/10/2019

	Mariana Ballén *	Gerenta de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública	23/10/2019
--	---------------------	---	------------

**Tabla 13: Muestra de expertos (continuación)**

Grupo Muestral	Entrevistado	Cargo	Fecha de la entrevista
	Juan Pablo Silva*	Ex viceministro de Gestión Institucional del Ministerio de Educación	25/10/2019
	Roger Salhuana	Asesor del despacho del Viceministro de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas	31/10/2019
	Fabrizio Franco	Experto en Política Públicas	21/11/2019
	Edgardo Cruzado	Secretario de Descentralización	03/12/2019
	Edmundo Beteta	Ex Asesor del despacho del Viceministro de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas	16/12/2019
	Sara Arobés	Secretaria de Gestión Pública, Presidencia del Consejo de Ministros del Perú	17/12/2019

\* Expertos que no respondieron el cuestionario

### **3.2. Servidores civiles del Ente rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público - Ministerio de Economía y Finanzas**

El otro público objetivo para esta investigación son los directivos y servidores públicos del líder de la reforma, el MEF, en específico la dirección de línea, la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP). El primer acercamiento a la DGPP fue con el asesor de la Oficina de Recursos Humanos, Graciela Ríos, ella nos contactó con los principales especialistas de las demás direcciones. Posteriormente, los especialistas designados nos brindaron información de contacto básico de especialistas que tenían experiencia trabajando con el PpR. Ello generó que se formara una red de personas a entrevistar de las direcciones pertenecientes a la DGPP, tales como la Dirección de Normatividad, Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal, Dirección de Calidad del Gasto Público, Dirección de Presupuesto Temático y Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial.

Por último, con el fin de asegurar la representatividad de los servidores civiles se tomaron en cuenta variables de cargo y años de permanencia en las direcciones de la DGPP, tal como se puede ver en la Tabla 14.

**Tabla 14: Grupo Muestral de servidores civiles de la Dirección General de Presupuesto Público**

Grupo Muestral	Entrevistado	Dirección de línea	Cargo	Fecha de la entrevista
Servidores civiles	Zoila Llampen	Dirección General de Presupuesto Público	Directora de la Dirección General de Presupuesto Público	08/01/2020
	Efrain Rodriguez	Dirección de Calidad del Gasto Público	Director de la Dirección General de Presupuesto Público	14/01/2020
	Andrea Salas Laura	Dirección de Calidad del Gasto Público	Especialista de la Dirección de Calidad de Gasto Público	05/12/2019
	Nombre confidencial	Dirección de Calidad del Gasto Público	Especialista de la Dirección de Calidad de Gasto Público	25/11/2019
	Alejandra Valverde Valverde	Dirección de Calidad del Gasto Público	Especialista de la Dirección de Calidad de Gasto Público	28/12/2019
	Tooru Ogata	Dirección de Calidad del Gasto Público	Especialista de la Dirección de Calidad de Gasto Público	20/01/2020
	Ana Sofía Aron	Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal	Directora de la Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal	23/01/2020
	Cristian Julca	Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal	Especialista de Asignación Presupuestal y Seguimiento en Gastos	30/12/2019
	Edson Herrera	Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal	Especialista de Asignación Presupuestal y Seguimiento en Gastos	30/12/2019

### 3.3. Especialistas de los PP

Por último, los especialistas de los PP, tal como se puede observar en la Tabla 15, son aquellas personas que han participado en el equipo técnico de los Programas Presupuestales. En cuanto a la selección de los especialistas de los programas presupuestales, se tuvo que realizar la caracterización de los PP. Las características que influyeron fueron las siguientes:

1. Vigencia: Se refiere al año de inicio del PP
2. Fase de creación: Se refiere a la etapa de la reforma del PpR en la cual se creó el PP
3. Ratio: Se refiere a la existencia de Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP)
4. Presupuesto Asignado: Se refiere al monto de dinero asignado al PP

5. Amplitud del público objetivo: Se refiere al tipo de población que atiende el PP
6. Productos: Se refiere a la cantidad de productos que entrega el PP

**Tabla 15: Programas presupuestales**

	PP	Vigencia	Fase De Creación	Ratio	Ppto Asignado	Amplitud De Públicos Objetivos	#Productos
<b>MINEDU</b>	0101: Incremento De La Practica De Actividades Físicas, Deportivas Y Recreativas En La Población Peruana	2013	PPR 2.0	EDEP 2018	161,130,340	Población de 5 a más años de edad	3
<b>MTPE</b>	0103: Fortalecimiento De Las Condiciones Laborales	2013	PPR 2.0	EDEP 2015-2016	154,419,035	“2,4 millones de trabajadores asalariados con empleo formal e informal que se desempeñan en el sector privado formalmente constituido desarrollando actividades económicas de minería, manufactura, construcción, transportes y restaurantes y alojamiento” (MEF, s.f)	2
<b>MINAGR I</b>	0040: Mejora Y Mantenimiento De La Sanidad Vegetal	2013	PPR 2.0	-	129,452,785	Productores agropecuarios	3
<b>MIDIS</b>	0118: Acceso De Hogares Rurales Con Economías De Subsistencia A Mercados Locales - Haku Wiñay	2014	PPR 2.0	EDEP 2018	236,617,991	Hogares rurales con economía de subsistencia que corresponde a 3,423 centros poblados	2

**Tabla 15: Programas presupuestales (continuación)**

	PP	Vigencia	Fase De Creación	Ratio	Ppto Asignado	Amplitud De Públicos Objetivos	#Productos
<b>MIMPV</b>	0117: Atención Oportuna De Niñas, Niños Y Adolescentes En Presunto Estado De Abandono	2014	PPR 2.0	-	154,242,321	Todas las niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono identificados e ingresados al servicio de investigación tutelar	2

La caracterización definida permite establecer las líneas de parámetro por el cual la muestra no sea tan diversa, es decir que los entrevistados cuenten con las mismas experiencias manejando un PP de similar estructura. La selección de los PP se puede visualizar en la Tabla 16:

**Tabla 16: Grupo muestral de especialistas de los PP**

Grupo Muestral	Entrevistado	Entidad	Programa Presupuestal
<b>Especialistas de los PP</b>	Vanessa Condori	Ministerio del Interior / Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	PP 0117: Atención Oportuna De Niñas, Niños Y Adolescentes En Presunto Estado De Abandono
	Daniel Peñaflor	Ministerio de Agricultura y Riego	PP 0040: Mejora Y Mantenimiento De La Sanidad Vegetal
	Yany Ramirez	Ministerio de Educación	PP 0101: Incremento De La Practica De Actividades Físicas, Deportivas Y Recreativas En La Población Peruana
	Gabriela Medina	Ministerio de Educación	PP 0101: Incremento De La Practica De Actividades Físicas, Deportivas Y Recreativas En La Población Peruana
	Marlith Calderon	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social / Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	PP 0118: Acceso De Hogares Rurales Con Economías De Subsistencia A Mercados Locales - Haku Wiñay
	Gregoria Baquerizo	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	PP 0118: Acceso De Hogares Rurales Con Economías De Subsistencia A Mercados Locales - Haku Wiñay
	Myriam Herrera	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	PP 0117: Atención Oportuna De Niñas, Niños Y Adolescentes En Presunto Estado De Abandono

**Tabla 16: Grupo muestral de especialistas de los PP (continuación)**

<b>Grupo Muestral</b>	<b>Entrevistado</b>	<b>Entidad</b>	<b>Programa Presupuestal</b>
	César Rivas	Ministerio de Educación	PP 0090: Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular
	José Salazar	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	PP 0117: Atención Oportuna De Niñas, Niños Y Adolescentes En Presunto Estado De Abandono
	Luis Cordero <sup>3</sup>	Ex Asesor del despacho del Viceministro de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas	PP 001: Programa Articulado* Nutricional
	Nilton Tasayco	Ministerio del Interior/ Ministerio de Cultura	PP 0140: Desarrollo y promoción de las artes e industrias culturales

Así también, es importante reconocer que, a pesar de que, la investigación busca tener un enfoque híbrido, por temas de viabilidad y limitantes de tiempo, no se ha llegado a entrevistar a servidores públicos que laboren en gobiernos regionales y locales; sin embargo, es importante tener en cuenta, que 3 de los especialistas de PPs, sí han tenido experiencia a nivel de municipalidades de gobiernos regionales y locales. Ellos son: César Rivas, Gabriela Medina, y Andrea Salas.

#### **4. Herramientas de recojo de información**

Debido al enfoque cualitativo de la investigación se requirió la aplicación de herramientas de recolección de datos cualitativo. A continuación, se describe cada una de ellas.

##### **4.1. Bases de datos de fuentes Secundarias**

Para la investigación se utilizaron libros, artículos académicos, informes técnicos, normas, entre otros. Es importante destacar que para identificar las principales variables que influyen en la implementación del PpR se ha partido de un análisis bibliográfico sobre investigaciones similares al objeto de estudio en revistas académicas internacionales. Para ello, se utilizó como palabras clave de búsqueda “performance based budgeting”, “output based budgeting” y “performance budgeting”.

---

<sup>3</sup> Cabe resaltar que el especialista Luis Cordero, participó en la primera fase del PpR, siendo considerado un actor clave para entender cómo se implementó la reforma presupuestal

Asimismo, se usó el artículo “Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda” de Sara Giovanna Mauro, Lino Cinquini y Giuseppe Grossi de la revista Public Management. Este artículo realiza una revisión sistemática de las investigaciones en gestión pública y contabilidad publicados en revistas académicas internacionales del año 1990 al 2014. Sobre la base de producción del conocimiento respecto al presupuesto por resultados, Mauro et al. (2017) dividen las investigaciones según el alcance del estudio (adopción, implementación, uso e impacto), tal y como fue reseñado en el capítulo 1. Sobre la base de esta caracterización de las investigaciones, nuestro estudio se enfoca en la etapa de la implementación; y para ello se sistematizaron los artículos que se relacionan con las experiencias de países que han implementado la reforma del PpR, con los factores que han enfrentado y con las diferentes condiciones que enfrentan. Esta sistematización tiene como objetivo describir los principales factores que influyen en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel internacional.

#### **4.2. Entrevistas semiestructuradas**

Otra herramienta utilizada en la investigación fueron las entrevistas semi-estructuradas. Ponce y Pasco (2015) indican que las entrevistas semiestructuradas definen un conjunto de preguntas con una formulación flexible. Para esta investigación se aplicaron entrevistas a expertos, servidores civiles de la DGPP y especialistas de los PP, y todas ellas fueron acompañadas de un consentimiento informado para cumplir con los criterios éticos de la investigación. Asimismo, se dividió la entrevista en cinco secciones: Información de control básico, Ámbito Político, Ente Rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público, Entidades participantes en la implementación y Programas Presupuestales. En ese sentido, las entrevistas estuvieron enfocadas en recabar información sobre la historia de la reforma presupuestal en el Perú y profundizar cómo opera cada variable de los ámbitos seleccionados (ver Anexo C).

#### **4.3. Cuestionario**

Otro instrumento usado en el trabajo de investigación fue el cuestionario. Un cuestionario consiste en un conjunto de preguntas respecto de una o más variables a medir (Chasteauneuf 2009 citado en Hernández et al., 2014). Debe ser congruente con el planteamiento del problema e hipótesis (Brace 2013 citado en Hernández et al., 2014). El cuestionario se divide en 4 secciones, cada sección está relacionado con los ámbitos mencionados anteriormente: Político, Ente Rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público, Entidades participantes en la implementación y Programas Presupuestales. Si bien, la guía de entrevista como el cuestionario tienen la misma división, el cuestionario estuvo enfocado en recabar información sobre la puntuación asignada a

las variables según grado de influencia, señalado por los entrevistados con el objetivo de posteriormente, ordenar las variables de acuerdo a su puntaje (ver Anexo D).

Cada pregunta se relaciona con el nivel de influencia de la variable en la etapa de implementación de la reforma del PpR. En base a ello, se selecciona una escala de puntaje de 0 a 3, donde:

0: Ninguna influencia

1: Poca influencia

2: Regular influencia

3: Bastante influencia

El cuestionario será sistematizado usando la Matriz de Vester, en la cual se podrá identificar el nivel de influencia de las variables. Asimismo, destacar que el objetivo del cuestionario permite identificar las principales variables que influyen en la implementación del PpR. Cabe recalcar que, de la muestra seleccionada, 4 de los 24 entrevistados, no respondieron en su totalidad el cuestionario. Esto debido a que, los entrevistados se mantuvieron indiferente respecto a las variables.

## **5. Procesamiento y Análisis de información**

La información cualitativa y cuantitativa recolectada se procesó y analizó secuencialmente, en ese sentido, el procesamiento de la información cualitativa se inicia con la transcripción de las entrevistas semiestructuradas y el procesamiento de los datos cuantitativos se inicia con el análisis del cuestionario.

Saunders et al. (2016) comenta que los datos cualitativos se asocian con una filosofía interpretativa porque los investigadores tienden a explorar los significados subjetivos y socialmente construidos de los participantes de la investigación. El construccionismo social significa que los significados dependen de las interpretaciones de las personas de los eventos que ocurren a su alrededor. En efecto, lo que se busca a partir de la recolección de los datos cualitativos es entender cómo se ha desarrollado el papel de los principales actores en la implementación de la reforma presupuestal. Esta información ha sido recabada por medio de la transcripción de las entrevistas semiestructuradas, se busca codificar y triangular la información facilitada por los entrevistados para posteriormente realizar un análisis del contenido recolectado y responder a los objetivos. El procesamiento de los datos cualitativos se complementó con resúmenes provisionales y un cuaderno de investigación como alternativas para registrar ideas de la investigación y mejorar la calidad de los hallazgos.

El análisis de los datos cualitativos se categoriza en las características de los entrevistados y su relación con el PpR. De esta manera, se logra hacer comparaciones entre los aspectos de los datos y explorar relaciones, temas clave, patrones y tendencias. Asimismo, se sigue un procedimiento inductivo a través del análisis narrativo. Saunders et al. (2016) menciona que un investigador recopila datos a través de narrativas tales como las experiencias de los participantes. Las narrativas no pueden fragmentarse fácilmente, ya que la esencia de la historia podría perderse en el proceso. Por ende, las experiencias recabadas por los entrevistados potencian el objetivo de desarrollar la teoría de la reforma del Presupuesto por Resultados en el marco de su implementación.

De otra parte, para el procesamiento de la información cuantitativa se analizaron los resultados del cuestionario aplicado a expertos, servidores civiles del Ente rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público y especialistas de los PP. Saunders et al. (2016) comenta que los datos cuantitativos se refieren a todos los datos numéricos primarios y secundarios que pueden ayudar al investigador a responder preguntas de investigación y cumplir objetivos. Los datos cuantitativos se dividieron en las cuatro secciones mencionadas anteriormente, cada sección tiene un conjunto de variables con información numérica. Los datos se ingresaron en el software de procesamientos de datos – Microsoft Excel.

Para resumir los datos se colocaron las respuestas numéricas de los entrevistados de manera que se pueda visualizar la moda de las respuestas, es decir las variables con un puntaje de mayor frecuencia. Adicionalmente, se usó la Matriz de Vester, esta metodología tomó como referencia las bases teóricas propuestas por Vester (2012); Chaparro (1995); Medellín (2004); Velásquez et al., (2011) y Gómez (2009) (citados en Calderon 2016). Así, en una etapa inicial se identificaron los factores que presentaba la implementación del PpR y se agruparon de acuerdo a los ámbitos mencionados anteriormente. De acuerdo a la puntuación se usa como referencia la escala usada en el cuestionario, de esta manera determinar qué factores tienen mayor o menor influencia en la etapa de implementación de la reforma presupuestal.

Se identificaron 18 variables a analizar divididas en los ámbitos ya mencionados. Cabe resaltar que la asignación de puntajes para esta sección se realizó de acuerdo a las valoraciones recopiladas por los grupos objetivos entrevistados involucrados con la reforma del Presupuesto por Resultados, como se mencionó previamente, de la muestra de expertos no todos respondieron el cuestionario.

El proceso del análisis de la información cualitativa y cuantitativa se divide en 4 etapas: preliminar, profundización, validación y cierre. Estas cuatro etapas abarcan todo el proceso de investigación, tal como se puede ver en la Figura 8.

**Figura 8: Proceso de análisis de la información**

Preliminar	Profundización	Validación	Cierre
Fase exploratoria: Revisión de la literatura  Fase de inmersión: Elección de variables relacionadas a la implementación de la reforma del PpR	Agrupar las variables de acuerdo a su categoría  Establecer el número de variables por cada categoría  Elaboración de la matriz: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Matriz de variables</li> </ul>	Entrevista libre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expertos</li> </ul> Elaboración de la Matriz Vester	Validar la información en el campo

Este proceso inicia con la denominada etapa preliminar, incluye una fase exploratoria y otra de inmersión. En la fase exploratoria, se revisó la literatura para sentar las bases del tema de investigación revisando información tanto de los actores involucrados, condiciones y tácticas para llevar a cabo la reforma del Presupuesto por Resultados. Asimismo, se explora los temas de los problemas de la implementación de la reforma, el diseño y la brecha que existe entre adoptar la reforma y su implementación. En cuanto a la fase de inmersión, se realiza la elección de los factores explicados en la literatura (en adelante serán llamadas variables) relacionadas a los involucrados en la reforma.

La etapa de profundización tiene como objetivo describir los principales factores de la implementación de la reforma del PpR. En ese sentido, se elabora una matriz de variables, las cuales se categorizan en: Político, Ente Rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público, Entidades participantes en la implementación y Programas Presupuestales. Las variables fueron seleccionadas de acuerdo a la literatura de la reforma del PpR.

La etapa de validación busca validar el instrumento elegido en base a las variables seleccionadas. Por ello, se realiza entrevistas de modalidad libre sobre el instrumento y el Presupuesto por Resultados a expertos, y se diseña la matriz de Vester, que ayuda y facilita la identificación de las variables con mayor impacto en el campo a aplicar (Vester, 2012). La Tabla 17 expresa el nivel de impacto que pueden tener las variables elegidas.

**Tabla 17: Nivel de impacto de las variables**

Variable	Indicador
Impacto	Influye mucho en la causa del problema (Impacto alto)
	Influye en el agravamiento del problema (Impacto medio)
	Influye indirectamente en el problema (Impacto bajo)

No influye en el problema (Impacto nulo)
--

Adaptado de: Vester (2012).

Para aplicar la matriz se deben priorizar los factores identificados en análisis previo (variables), y asignarles una calificación, un número. Luego de ello, para cruzar los problemas se hace una matriz. Donde en el eje X van los problemas, del primero al último, de manera horizontal, y en el eje Y van los problemas, del primero al último, de manera vertical. Para cruzar los problemas se empieza por el eje Y. Es decir que P1 se cruzará con todos los problemas para sacar el eje X de P1. Y así sucesivamente con todos los problemas. Para sacar el eje Y, es exactamente lo mismo, sólo que de manera vertical. De tal manera que se pueda asignar al grupo de problemas crítico, activos, pasivos o indiferentes.

La fase de cierre tiene el propósito de validar en el trabajo de campo el instrumento de las variables que influyen en la Implementación del Presupuesto por Resultados. Cabe mencionar que el diseño de la metodología fue un proceso de ajuste y mejora, dado que, al inicio las variables tenían una connotación extranjera que a primera vista no presentaba claridad, por lo que se trató de ajustarlas al lenguaje técnico del contexto nacional.

## **6. Limitaciones de la investigación**

La investigación presenta ciertas limitaciones. Primero, el acceso limitado y la poca disponibilidad de tiempo con la que contaban los entrevistados. Es así que, contactar a los servidores civiles que laboran en el MEF fue difícil dada su agenda recargada, lo cual generó que la guía de entrevista se reduzca a preguntas específicas que abarquen los temas de interés de la investigación y las cuales estaban enfocadas en las variables de influencia. Asimismo, tener contacto con los especialistas de los Programas Presupuestales, fue complicado puesto que muchos de los que figuran en los PP elegidos ya no laboraban ahí.

Otra limitación se basó en el estudio de la reforma del Presupuesto por Resultados, dado que la revisión bibliográfica en su mayoría ha sido de fuentes internacionales. Ello debido a que no hay modelos que hayan analizado las etapas que presenta la reforma del PpR en el Perú y menos existen documentos de información que presenten una sistematización de variables de influencia. Por otro lado, el presente estudio solo analiza la reforma presupuestal a nivel nacional, y no de los niveles regionales o locales, siendo estos también implementadores de la reforma presupuestal. Pese a las limitaciones que se presentaron, la investigación logró tener la muestra representativa para lograr cumplir con los objetivos del trabajo.

Por otro lado, la presente investigación se decidió por la elección de un perfil de PPs habiendo mucha variabilidad entre los PPs. Asimismo, el perfil del implementador solo es desde el especialista de los PPs y no desde los servidores civiles que también implementan los PPs. Sin

perjuicio de estas limitaciones, esta investigación cumple con los criterios de rigurosidad en tanto cuenta con una muestra representativa, empleo de más de una técnica de recolección y triangulación de la información que brindan las diferentes fuentes (Tovar, 2009). Precisamente, la combinación de enfoque cualitativo y cuantitativo permite a la presente investigación potenciar sus hallazgos y conclusiones.

Finalmente, una última limitación es el precisar que el análisis de los factores no se realiza de manera aislada por cada una de las fases de implementación descritas en el Marco Contextual, sino que son factores encontrados al año 2019.



## **CAPÍTULO 5: ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

Este capítulo presenta los resultados obtenidos del trabajo de campo, a través de lo recogido en las entrevistas y el cuestionario a expertos, servidores civiles de la DGPP y especialistas de PP. Todo esto con el fin de identificar los principales factores de la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú. Primero, se presentan las variables, se realiza una descripción y análisis de los hallazgos, para lo cual se utilizan las técnicas de recolección de datos. Luego, a través de la Matriz de Vester se prioriza las variables influyentes identificados en la implementación de la reforma presupuestal.

### **1. Identificación de los factores que afectan la implementación**

En esta sección se realiza la identificación de las variables que afectan positivamente o negativamente la implementación del PpR. Cabe recordar que esta identificación se realiza a partir de entrevistas semi-estructuradas a los actores involucrados en la implementación. Además, estas recogen la revisión de documentos académicos, estudios técnicos sobre el proceso en países de la región incluido el Perú y las normas que rigen sobre los sistemas administrativos que permiten conocer mejor el contexto en el cual se desarrolla la reforma presupuestal. A continuación, se describen y explican las variables de acuerdo a cada ámbito y respetando el orden presentado en la Tabla 5. Es importante destacar que los diferentes entrevistados no necesariamente respondieron todos los puntos de la encuesta. Es por ello que, a lo largo del análisis, el número de entrevistados que asignaron un puntaje, puede variar respecto a cada variable.

#### **1.1. Político**

En este ámbito se detalla el (1) nivel de apoyo de los actores políticos, (2) el papel que desempeñan los congresistas y ministros en la implementación de la reforma presupuestal. Así como, el rol de la ciudadanía. Asimismo, se agrega una variable relacionada (3) al nivel de apoyo de los gobiernos regionales y locales, como producto de lo recabado durante las entrevistas.

##### ***1.1.1. Nivel de apoyo de los emprendedores o actores políticos***

La primera variable del ámbito político hace referencia al nivel de apoyo de los congresistas y ministros. El apoyo político del Presupuesto por Resultados en el contexto peruano se centra en el liderazgo del ministro del MEF (Efraín Rodríguez, comunicación personal, 14 de enero, 2020) y la participación del Congreso (Decreto Legislativo N°1440, 2018). Asimismo, Marcel et al. (2014) menciona que la necesidad de orientar el presupuesto nacional a resultados

fue una estrategia impulsada por un contexto internacional. Asimismo, uno de los especialistas de PP menciona:

Los cambios iniciales se basaron en el ciudadano como eje, en programas que deben responder a resultados, en la estructura del presupuesto en función a resultados y productos, en un presupuesto enfocado en brindar servicios y que asigna responsables, y en definir indicadores (Daniel Peñaflor, comunicación personal, 27 de diciembre, 2019).

A partir de las entrevistas, se concluyó que 10 de 22 entrevistados (5 especialistas de PP, 4 servidores civiles de la DGPP y 1 experto) consideran que el nivel de apoyo político tiene bastante influencia en la implementación del PpR. Primero, los roles que desempeñan el apoyo político de los ministros y congresistas son diferentes. La teoría nos indica que los ministros son emprendedores ejecutivos designados para posiciones de liderazgo en el gobierno; en base a ello, Zoila Llempén, directora de la DGPP, comenta que los ministros “tienen que realizar la rendición de cuentas de los programas presupuestales a su cargo” (Z. Llempén, comunicación personal, 08 de enero, 2020). Asimismo, los congresistas son emprendedores políticos, elegidos para posiciones de liderazgo en el gobierno, Z. LLeppén afirma que ellos “exigen la rendición de cuentas (Z. Llempén, comunicación personal, 08 de enero, 2020)”, ambos emprendedores tienen roles distintos. Segundo, si los actores políticos definen los programas presupuestales como una ventana de oportunidad estos pueden llegar a ser implementados. Por ejemplo, Vanessa Condori, especialista de PP, menciona lo siguiente:

Uno de los problemas públicos con más apoyo es la anemia, en tanto que se espera tener un rédito del PP y si se está satisfaciendo a una gran cantidad de la población, es por ello que distintos ministerios trabajan desde su área para ayudar a combatirla (V. Condori, comunicación personal, 20 de diciembre, 2019).

Asimismo, funciona con el tema de “la inseguridad ciudadana, antes era un tema que solo le correspondía al Ministerio del Interior, ahora desde los otros ministerios se busca fomentar el apoyo desde su área, ya que existe una presión desde la prensa y la ciudadanía” (Yany Ramirez, comunicación personal, 21 de diciembre, 2020). Tercero, los ministros deben “*comprarse el pleito* de los PP, dado que a nivel técnico un pp puede estar bien diseñado, pero si a nivel ministerial no consigue la atención y el apoyo, es probable que la intervención no sea exitosa” (D. Peñaflor, comunicación personal, 27 de diciembre, 2019). En ese sentido, el papel de los ministros y los congresistas es relevante en la implementación del PpR, pues se requiere que los actores políticos participen constantemente en el proceso.

Cabe recalcar que las personas que afirmaron bastante influencia de la variable se dividen entre servidores civiles de la DGPP y especialistas del PP. No obstante, 8 de las 22 personas

comentaron que el factor en mención tiene entre regular y poca influencia, pues los PP, herramienta principal del PpR, se diseñan en espacios muy técnicos y cerrados, y el apoyo de los actores políticos no interviene en ello (Alejandra Valverde, comunicación personal, 28 de diciembre, 2019). Este caso se evidenció en el 2012, cuando la secuencia de trámite para la aprobación de un programa presupuestal ocurría desde la Oficina General de Presupuesto Público (OGPP) hacia la Dirección de la Calidad de Gasto, sin necesidad de contar con la aprobación del Consejo de Ministros o el Congreso, como se hizo con el primer PP - Plan Articulado Nacional (2008) (Luis Cordero, comunicación personal, 28 de diciembre, 2019). En ese sentido, las personas que no consideran que influye bastante este factor indican que el nivel técnico es responsable en la mejora de la implementación de los PP, pues son ellos los que directamente ven las causas y consecuencias del problema público, y exponen que la participación de los actores políticos no debería estar vinculado a la reforma presupuestal.

En conclusión, se reconoce que, si existiera un alto compromiso del poder ejecutivo, entonces el Presupuesto por Resultados podría tener en el futuro mejores perspectivas. Por otro lado, el alto compromiso se puede distorsionar un protagonismo desmedido del nivel central del gobierno, dejando de lado la participación de los gobiernos subnacionales. Es por ello que la minoría de los entrevistados resalta que los actores políticos no tienen bastante influencia en el PpR.

### ***1.1.2. Nivel de apoyo político de la ciudadanía***

En el análisis de la variable nivel de apoyo político de la ciudadanía se ha evidenciado que 6 de los 24 entrevistados (5 especialistas de PP y 1 experto) concuerdan con que el nivel de apoyo político de la ciudadanía sí influye en la implementación del PpR. Acorde con ello, la teoría señala que “la sociedad civil integrada a los procesos del presupuesto basado en desempeño enriquece sus contenidos y los legitima, otorgándole más sostenibilidad y mejorando sus efectos en resguardar la calidad el gasto” (Guzmán, 2011, p.53). De modo que la eficacia en la implementación de la reforma presupuestal no es indiferente a la participación ciudadana.

No obstante, las personas difieren respecto al nivel de influencia que puede tener la presente variable, siendo que 8 de 24 consideran que tiene poca influencia. El argumento principal bajo esta perspectiva es que la ciudadanía por lo general no conoce los programas presupuestales, y mucho menos la implementación del PpR. Como máximo algunos entrevistados reconocen que la ciudadanía puede cumplir un rol importante en tanto solicite rendición de cuentas o en los casos en que cumplan un rol dentro del PP. Respecto a este último punto, Edson Herrera, servidor público de la DGPP, comenta lo siguiente:

Un ejemplo son las madres cuidadoras que están en Cuna Más, son en verdad ciudadanas que se ofrecen bajo ningún tipo de subvención adicional, ningún tipo de subvención, y dan apoyo al programa. Entonces sí hay un tipo de influencia en la población para poder operativizar hasta cierto punto el programa (E. Herrera, comunicación personal, 30 de diciembre, 2019).

Asimismo, es importante destacar, que de dicho grupo que considera que la variable tiene poca influencia, 5 personas pertenecen a la DGPP, 2 al grupo de expertos, y uno es especialista de PP. Muy por el contrario, es interesante que dentro de la muestra de especialistas de PPs, 5 personas indicaron bastante influencia, y 5 regular influencia. De modo que, existen percepciones muy distintas entre los especialistas de PP y los servidores públicos de la DGPP respecto a este factor (teniendo en cuenta además que, de este segundo grupo, 3 personas brindaron la calificación de “ninguna influencia”). A continuación, se muestran ejemplos, respecto a las percepciones de los especialistas del PP:

Por un lado, ellos resaltan que algunos problemas públicos no necesariamente son percibidos como tal por la población afectada, o al menos no reconocidos en la magnitud o gravedad correspondiente. A manera de ejemplo, Luis Cordero, especialista de PP, declaró respecto a su experiencia en el PAN el siguiente caso:

Muchas veces las madres nos decían: "Pero si mi hijo está bien, él corre, juega, salta de manera natural, no necesita tratarse". Y si la madre del niño no podía visualizar un problema de desnutrición, entonces no encontraría necesidad de atender a su niño, lo cual rompe completamente con la cadena de valor del programa (L. Cordero, comunicación personal, 25 de enero, 2020).

De modo que el entendimiento del problema (que enfrenta el PP) por parte de la ciudadanía, afectará la disposición de la misma, y por ende la adecuada recepción y/o consumo del producto.

Desde otra perspectiva, en determinados programas, la ciudadanía (por medio de representantes) cumple un rol importante dentro del modelo de intervención que posee el programa. De manera que ya no es suficiente con lograr que tu producto sea aceptable por la población, sino que ciertos actores deben estar involucrados en la intervención, necesitando estar correctamente capacitados. Así, Marlith Calderon, especialista de PP comentó lo siguiente:

En mi caso, en los programas que he visto, casi todos han necesitado acompañamiento de la ciudadanía. Como te decía, en Cuna Más, las madres cuidadoras son ciudadanas que son voluntarias, a quienes se les da una propina para que brinden este servicio. Incluso

muchos de los servicios se brindan en la casa de la madre cuidadora. En el caso del programa contra la Violencia Familiar, las lideresas de la sociedad que hacen toda la campaña y acompañan a las promotoras, son personas de la comunidad. Son mujeres empoderadas que acompañan y convencen a sus vecinas en que no deben dejar que sean violentadas. Son importantes para que se dé el servicio (M. Calderon, comunicación personal, 9 de enero, 2020).

Un caso similar al anterior, es el del PP 0118, denominado “Acceso de Hogares Rurales con Economías de Subsistencia a Mercados Locales”, en el cual los ‘Yachachiq’, que son pobladores de la localidad bajo intervención, se encargan de realizar capacitaciones para los usuarios (siendo previamente preparados por el Programa), cumpliendo así un rol importante frente a uno de los productos del PP. Respecto a ello, Gregoria Baquerizo, especialista de PP, declara lo siguiente: “Ellos tienen una influencia fuerte (...) Gracias a ellos se logran las metas, porque ellos son quienes desarrollan las tecnologías (...) El hogar tiene que aportar, participar, estar día a día con el ‘Yachachiq’ ” (G. Baquerizo, comunicación personal, 8 de enero, 2020). En estos casos, la ciudadanía cumple un rol importante dentro de la implementación del PP, en cuanto a la entrega del propio servicio, lo cual es parte de la implementación de la reforma presupuestal.

Así también, por parte de los expertos en el tema, Edmundo Beteta (comunicación personal, 26 de diciembre, 2019) considera que existe bastante influencia por parte de la ciudadanía, y Roger Salhuana consideró que existe una regular influencia. Respecto a ello manifestó lo siguiente:

Los ciudadanos no van a los servicios, si no son sensibles a los servicios. Y si los ciudadanos no son recurrentes con los servicios, digamos esto no funciona. Como una mujer que no lleva a su hijo al control, de nada sirve tener toda la política de Presupuesto por Resultados (R. Salhuana, comunicación personal, 20 de noviembre, 2019).

Siendo la posición de R. Salhuana, una percepción muy alineada a la de los especialistas de PP, principalmente en cuanto a la intervención como tal, a fin de que el ciudadano pueda recepcionar el producto o servicio.

Es importante destacar que, quienes finalmente tienen mayor interacción con la ciudadanía y, por ende, logran conocer de mejor manera el rol de la ciudadanía dentro de la implementación de la reforma presupuestal, son los especialistas del PP. De modo tal que, si bien los especialistas de PP y los especialistas de la DGPP poseen puntos de vista contrarios, para este factor en específico, quienes podrían tener una percepción menos sesgada, serían los especialistas del PP. Por ello mismo, es que los argumentos que poseen ellos, son más sólidos que los manifestados por los especialistas de la DGPP. Siendo que incluso algunos, como E. Herrera y Z.

Llempén, reconocen la importancia de la ciudadanía. Finalmente, a pesar de la opinión de la mayoría, se considera más acertado, priorizar la opinión de los especialistas de PP. Así, a modo de conclusión, se tiene que la variable es clasificada entre regular a bastante influencia principalmente, en el ámbito de los programas presupuestales.

### ***1.1.3. Nivel de apoyo político de los Gobernadores Regionales y Locales***

Esta variable no fue recogida en la etapa inicial de la investigación; sin embargo, fue revelado por los entrevistados y por ello se decidió incluirlo dentro del ámbito político. Esta variable surgió a inicios del trabajo de campo, durante la entrevista al experto Fabricio Franco, en donde acota que, si hubiéramos considerado el nivel de apoyo político de gobernadores regionales y locales, les hubiera asignado un puntaje de 3 (bastante influencia). Continúa explicando que son ellos quienes determinan a los directores regionales de salud, educación, etc. en el ámbito de sus territorios, lo cual influye bastante “porque ellos son quienes implementan los programas”. Siendo ellos los actores con los que se debe coordinar la ejecución del PP a nivel territorial. En este ejemplo, se puede observar la relevancia de un gobernador regional para la implementación de la reforma presupuestal: “Si la autoridad dice: ‘El PAN es importante, pero tengo 4 cosas más importantes, por tanto, ahí no le voy a meter todo mi punche’. Ese programa, en esa región, no funciona tan bien” (F. Franco, comunicación personal, 21 de noviembre, 2019).

Una vez identificado esta variable, se buscó validarla y analizarla con el resto de los participantes, quienes en su gran mayoría reconocieron la importancia del apoyo y compromiso de los gobiernos subnacionales, e incluso comentaron que es una variable con bastante influencia en la implementación de la reforma presupuestal, a fin de lograr los resultados a nivel territorial. Quedó evidenciado que en diferentes PPs la articulación territorial es clave, y los gobernadores regionales y locales juegan un rol muy importante. Así, se cuenta con las siguientes declaraciones:

Por un lado, Z. Llempén (comunicación personal, 8 de enero, 2020), comenta lo siguiente:

Gobernadores regionales y locales a mí me parece que es básico, porque son ellos los que muchas veces en las intervenciones, al menos en las intervenciones en que ellos tienen competencia, son los que van a implementar. Entonces, si ellos no se compran el asunto de que esta es la intervención que tienen que hacer, tienes dos opciones: uno, comienzo a hacer cualquier intervención que a mí como gobernador me parece que está bien y desconozco todo el tema de la evidencia o simplemente, que al final están relacionadas, no le doy fuerza a estas intervenciones, comienzo a desfinanciarlas, no avanzo la implementación. Sí me parece que es clave el empoderamiento de los gobernadores regionales y los alcaldes cuando a ellos les toca tener un rol de implementación.

De modo que, para la directora de la DGPP, los gobernadores regionales y locales son quienes dirigen la implementación de los PPs. Si ellos no tienen estos PPs dentro de su agenda de interés, no terminarán implementándolos en sus regiones, y los productos no podrán llegar a ese nivel territorial. Asimismo, una especialista (anónimo) de la DGPP comentó lo siguiente: “Es clave para la implementación. No para el diseño, pero sí para la implementación. Si los gobiernos subnacionales no entienden de qué se trata la intervención, no lo pueden implementar”, recalcando, además, que poseen bastante influencia.

Asimismo, por el lado de los participantes que laboran o tuvieron experiencia en PPs, consideran que el apoyo político y alineamiento de los representantes de gobiernos subnacionales es fundamental. Al respecto, Gabriela Medina (comunicación personal, 26 de diciembre, 2019), quien fue especialista del sector educación, comenta:

Por supuesto, si ellos se compran la idea todo funciona. Todo parte de la cabeza, si tú a la cabeza la convences, para decirle yo quiero hacer que esto funcione en tu región de manera progresiva y necesitamos que nos ayudes de esta manera y que tengamos un equipo técnico preparado para esto, el Gobernador va a poner todas sus armas para poder hacerlo.

De modo que, el apoyo político de los gobernadores regionales y locales cumple un rol en la implementación del PpR, bajo una perspectiva de operacionalizar los PPs en sus regiones.

Así, respecto al Ámbito Político, podemos mencionar 3 variables: nivel de apoyo de los actores políticos (congresistas y ministros), nivel de apoyo político de la ciudadanía y nivel de apoyo político de los Gobernadores Regionales y Locales. En síntesis, la variable con mayor consenso en nivel de bastante influencia fue el apoyo político de los Gobernadores Regionales y Locales, así como de los ministros. No obstante, el apoyo político de la ciudadanía cuenta con un nivel regular/bastante influencia. Y finalmente, el apoyo político del Congreso tiene influencia en tanto su participación se enfoque a una exigencia de rendición de cuentas.

## **1.2. Ente Rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público**

El segundo ámbito corresponde a los siguientes factores: (1) Adecuada selección de los incentivos presupuestarios, (2) Nivel de rotación de puestos estratégicos en la Dirección General de Presupuesto Público, (3) Emisión de Normas Técnicas Aplicables, y (4) Seguimiento de las recomendaciones generadas por la evaluación de desempeño.

### ***1.2.1. Adecuada selección de los incentivos presupuestarios***

Una de las principales variables es la selección adecuada de incentivos presupuestarios. Al respecto, 7 de un total de 22 personas (3 especialistas de PP, 2 servidores civiles de la DGPP

y 2 expertos), indicaron que este factor tiene bastante influencia, y otros 13 indicaron que tiene regular influencia. Mientras que solo 2 participantes indicaron que posee baja influencia. Aquellos que señalaron que esta variable tiene bastante influencia, argumentan que un incentivo eficaz puede generar la orientación y enfoque de resultados que busca la reforma presupuestal; no obstante, en el caso que este se diseñe de manera incorrecta, puede derivar en incentivos perversos.

Es importante precisar que el fin último de los incentivos es el fomento del uso eficiente de los recursos para el logro de resultados, acorde con la siguiente definición: “Los mecanismos de incentivos buscan idear reglas del juego adecuadas a la estructura del sector público, que estimulen a las organizaciones y a los servidores civiles para que enfoquen sus esfuerzos en el logro de resultados y no exclusivamente en el cumplimiento de funciones” (Kaufmann et al., 2015, p.3). De manera que los incentivos deben impulsar el comportamiento de los servidores público a los resultados.

Además, es importante recalcar que, tanto a nivel nacional como internacional, el incentivo es uno de los instrumentos del PpR; de modo que, juega un rol fundamental en la reforma. A su vez, esta variable puede cumplir el rol de facilitador o barrera en la implementación dependiendo de su desenvolvimiento en la práctica. En línea con ello, Z. Llempén declara lo siguiente: “Incentivos presupuestarios para mí es como un bisturí, te puede ayudar muy bien para un tema, pero si lo usas mal te genera un problema muy grande” (Z. Llempén, comunicación personal, 8 de enero, 2020). Es así, que un buen incentivo puede ser un facilitador de la reforma; no obstante, uno mal diseñado, puede derivar en consecuencia adversas y no intencionadas.

Como se comentó en el marco contextual, un ejemplo de lo planteado ocurre durante la segunda etapa de la implementación de la reforma presupuestal. En donde a fin de incentivar el uso de PPs, el presupuesto asignado a PPs se volvió inamovible, por ello aumentó notablemente el número de PPs a nivel institucional. Así, más entidades buscaban adecuar sus intervenciones conforme al molde de un PP, a fin de proteger parte de su presupuesto, dejando de lado el objetivo de la reforma.

Por otro lado, un incentivo puede funcionar como facilitador de la reforma en tanto se encuentre correctamente diseñado. L. Cordero precisa que los incentivos son fundamentales para el logro de resultados, dado que, en un contexto donde todos los actores poseen una agenda de intereses personales, la labor de los incentivos es alinear a todos ellos en una misma dirección, generando que ellos mismos pongan sus propios intereses en un segundo plano (comunicación personal, 25 de enero, 2020). Es de esta manera que el incentivo termina siendo un facilitador en la implementación de la reforma. Asimismo, añade que un incentivo eficaz debería concentrarse

en los gobernadores regionales o locales, siendo que ellos poseen la autoridad necesaria para poder alinear luego los intereses de los otros actores bajo su mando y así sucesivamente. Así, sugiere el análisis de los intereses de los diferentes actores involucrados en el programa (desde el ministro, el gobernador regional, hasta el operador), a fin de estar en la capacidad de proponer incentivos adecuados.

Bajo la experiencia de L. Cordero comenta que, en el marco del Programa de Reducción de Muerte Materna, para evitar que la madre muera durante el parto, era necesario evitar la hemorragia, y para ello era necesario contar con un medicamento llamado “Oxitocina” (producto mucho menos costoso); sin embargo, no se usaba en el país. A pesar de la compra de dicho medicamento, el profesional de línea no ofrecía tal medicamento porque creía que por ser barato no servía. En este caso, sucedía que el médico ya tenía además un incentivo para ofrecer otro medicamento (mucho más caro), en el que, si prescribía 10 veces el otro medicamento, podía ganar pasajes para viajes. Además, es necesario agregar que el médico poseía determinada cuota de poder, mediante el sindicato. A pesar de que, el gobernador regional, la Dirección de Salud y los operadores logísticos habían aceptado la idea de la importancia de la Oxitocina, el problema se encontraba al final de la cadena de valor, en el operario que interactuaba directamente con el ciudadano (L. Cordero, comunicación personal, 25 de enero, 2020).

L. Cordero comenta que, pudo reconocer que para los médicos es importante el prestigio que poseen. Fue así que se diseñaron los títulos de “Centro de Excelencia”, cuyo reconocimiento se otorgaban a los centros de salud con buenas prácticas de manejo de partos. De manera que diferentes centros obtuvieron dicha mención a excepción de aquellos en los cuales los médicos no usaban dicho medicamento. Ello impulsó a que los centros médicos empezaran a utilizar la Oxitocina para evitar hemorragias en los partos, y cumplir con los estándares que exigía la mención de “Centro de Excelencia”. Este caso ejemplifica cómo un incentivo puede anteponer los intereses del programa frente a otros intereses en los actores que juegan un rol fundamental en la entrega del producto a la ciudadanía.

Dicho incentivo no se hubiera creado, si el equipo responsable no hubiera considerado la agenda de intereses del médico. César Rivas, especialista de PP en MINDEDU y quien laboró en un municipio a nivel de gobierno regional comenta lo siguiente:

Respecto a los incentivos que se dan a los gobiernos regionales, he visto que, en algunos casos, sus indicadores de resultados no son muy exigentes. Cuando trabajaba en la Municipalidad, veía incentivos municipales, y sus metas o indicadores por cumplir eran muy sencillas de lograr. Estas metas eran dadas por el MEF. Si le das un plus (incentivo) a su meta, que esta sea algo más óptimo para generar un mayor esfuerzo. Por ejemplo,

sucedía que una meta establecida era que, si la municipalidad llegaba a registrar a un número determinado de familias, entonces se le otorgaba un bono; sin embargo, si algo como ello te es fácil de cumplir, pues no tiene mucha influencia porque sin bono igual lo harías (C. Rivas, comunicación personal, 17 de enero, 2020).

Según Mannion y Braithwaite (2011), este caso es un ejemplo de una consecuencia de sistema de medición perteneciente a la categoría de “Incentivos y sanciones fuera de lugar”, específicamente del tipo: sobrecompensación. Esta consecuencia ocurre cuando se realizan pagos por encima de lo que se requiere para que cumplan con los objetivos de rendimiento. Muy probablemente, el brindar un bono termina siendo ineficiente frente a un indicador o meta con el que de todos modos debe cumplir la municipalidad. Asimismo, tales autores señalan que una manera de mitigar esta consecuencia es probar primero esquemas de compensación antes de la implementación nacional para que los pagos de incentivos puedan recalibrarse si resultan demasiado fáciles de lograr.

En conclusión, para la mayoría de entrevistados esta variable es considerada con regular influencia. No obstante, es considerada con bastante influencia, principalmente, por los especialistas de PP, quienes tienen mayor contacto con las regiones que terminan implementando los programas presupuestales. Es importante resaltar que todo incentivo posee un sistema de medición, indicador o meta que dicta la pauta para su otorgamiento; de modo que, al pensar en el tema de incentivos, es fundamental también evaluar el indicador de medición y las consecuencias no intencionadas que podría generar el mismo.

### ***1.2.2. Nivel de rotación de puestos estratégicos en la Dirección General de Presupuesto Público***

La presente variable tuvo 11 entrevistados que la consideraron como bastante influyente (2 expertos, 5 integrantes de la DGPP, y 4 especialistas de PP), 6 entrevistados consideran que tiene una regular influencia y otros 6 que tienen poca influencia. De modo que es claro que la rotación influye, más aun tratándose de una dirección con la cual las diferentes entidades públicas estarán en constante coordinación para la implementación de sus PPs.

Por un lado, E. Rodríguez, servidor civil de la DGPP, considera que el nivel de rotación en los puestos estratégicos es un factor fundamental a analizar, dado que determina la estrategia de implementación o enfoque del PpR:

Me parece fundamental el tipo de rotación en la DGPP, en el sentido de que eso ya te puede determinar nuevas formas de mirar la propia estrategia de presupuesto por resultados, entonces es un cambio de tal magnitud que la implementación de estrategia si

va cambiando de rumbo permanentemente ya se va a ver directamente afectada (E. Rodríguez, comunicación personal, 14 de enero, 2020).

De modo que, un nuevo director de la Dirección General de Presupuesto Público o algún puesto estratégico trae consigo cambios en su equipo y cambios en los sectoristas definidos. En esa línea, por parte de los especialistas del PP, con frecuencia comentan que el cambio de sectorista asignado puede influir también en la coordinación e implementación de sus programas presupuestales. Por un lado, por el tiempo de aprendizaje que toma para el nuevo sectorista, conocer a cabalidad su respectivo programa presupuestal. Y, por otro lado, la diferencia de perspectiva y o criterios que puede tener el nuevo sectorista, tal y como lo menciona Y. Ramirez (comunicación personal, 21 de diciembre, 2020): “tú puedes tener tu criterio y luego viene otro y tiene otro criterio y ambos son totalmente válidos, pero ¿cuál es la línea que estás siguiendo?” Este segundo punto implica cambios, tiempo, y nuevos consensos, que por supuesto, también pueden ser para mejora del PP.

Asimismo, R. Salhuana comenta desde su experiencia que ha visualizado la rotación de puestos estratégicos y sus efectos. Además, si bien es considerado experto en el tema, también cumplió con el rol de especialista de PP durante la primera fase de la reforma presupuestal por medio del PAN. Al respecto, opina lo siguiente:

Lo que pasa es que si el líder de presupuesto del Estado no entiende o no sabe para qué rayos es el presupuesto por resultado, de nada sirve, eso ya lo hemos visto. Lo que pasa es que a veces el personal rota y en el Estado peruano lamentablemente puede haber una convicción en un equipo que se va y los que vienen no la tienen. No es porque no sean capaces de tenerla, (...) cuando un burócrata entra y siente que esa no es su criatura no la alimenta, no se interesa en involucrarse, más bien quiere hacerlo a su manera, quiere hacerlo diferente. Por eso que la rotación es muy perniciosa en la institución pública, se reduce la continuidad de procesos que son buenos. Claro que si era malo da lo mismo, pero cuando es un buen proceso se daña. Por eso es importante que el líder tenga claro para qué es el presupuesto del Estado, para qué sirve el instrumento] la metodología, todo. Eso es fundamental (R. Salhuana, comunicación personal, 20 de noviembre, 2019).

En ese sentido, R. Salhuana indica que la rotación puede terminar siendo muy perniciosa cuando se están llevando a cabo procesos de mejora y necesitan continuidad. Precisamente, en el Marco Contextual, la implementación de la reforma presupuestal está atravesando cambios importantes que trascienden como mejoras: mayor rigurosidad del uso de evidencia, coordinación entre los actores involucrados, y énfasis y articulación en base a resultados priorizados a nivel nacional, que inclusive cuentan con respaldo presidencial.

Asimismo, C. Rivas (comunicación personal, 17 de enero, 2020) sostiene que la variable “no tiene mucha influencia porque no somos tan imprescindibles, a no ser que dependa de una innovación que solo uno conoce. Pero incluso si cambia un director o puesto estratégico en la DGPP, sí afecta, pero no en mayor medida”. De modo que, coincidiendo con la opinión de R. Salhuana, en tanto se trate de un puesto que lidere una innovación o mejora en el proceso de la reforma, la influencia en la implementación es mayor.

Así también, José Salazar (comunicación personal, 02 de enero, 2020), especialista del MIMP plantea que:

La rotación es importante porque si tú tienes un pool de profesionales y estos se van, y vienen un nuevo pool de profesionales con otras ideas, lo más probable es que te vayan a cambiar unas cosas (directivas, modelos de enfoque), que no está mal y tal vez es mejor, pero genera desconcierto en las personas y necesidad de volver a capacitarse.

En esta declaración es importante precisar que los cambios son trascendentales a nivel de enfoque de la implementación de la reforma, en base a lo mencionado por C. Rivas y R. Salhuana. En discrepancia con los discursos anteriores, para Z. Llempén, la rotación no es una variable que deba influir considerablemente en la implementación del PpR, sino que debemos estar adaptados a ella:

Si uno comienza a ver cómo se van moviendo las nuevas tendencias en cuanto a rotación de puestos, no solamente en el sector público sino en el sector privado también, ahora tenemos una rotación de puestos mucho más ágil, porque las mismas personas quieren crecer profesionalmente y está bien. Entonces, eso es algo para lo que tenemos que estar preparados, lo importante para mí es que la parte técnica, los lineamientos, cuáles son las estructuras que vamos a seguir estén claras, independientemente de las personas (Z. Llempén, comunicación personal, 08 de enero, 2020).

Sin embargo, dentro del discurso presentado por Z. Llempén podemos analizar y deducir que no necesariamente se refiere a un puesto estratégico dentro de la DGPP. Dado que un puesto estratégico sí podría influir en la parte técnica, lineamientos y estructuras o enfoques que rigen la reforma presupuestal. Por otro lado, si bien el mensaje que transmite Z. Llempén es que dicha tendencia a la rotación es un hecho fáctico al cual el sistema debe comenzar a adaptarse, no invalida que para los especialistas de PPs sí representa un problema.

De manera que, consensuando entre los diferentes testimonios, podemos deducir que la rotación en puestos estratégicos es una variable bastante influyente para la implementación del PpR, principalmente hoy en día cuando los procesos y lineamientos se están orientando para

mejora durante esta nueva fase de la reforma presupuestal. Pudiendo afectar no solo la eficiencia de los equipos de los PPs por el lado de los sectoristas, sino también la reforma presupuestal en general, en tanto el líder no cuente con la capacidad y/o interés de alinearse a dicha reforma.

### ***1.2.3. Emisión de normas técnicas aplicables***

Respecto a esta variable, la teoría expresa que una clara definición en las normas técnicas aplicable y lineamientos para la cadena de valor organiza las intervenciones y potencia el logro de resultados (Sotelo, 2012). Con respecto a ello, 13 de los 23 entrevistados (7 especialistas de PP, 4 servidores civiles de la DGPP y 2 expertos) consideran que la variable tiene bastante influencia en la implementación del PpR, de ellos 7 fueron especialistas de PPs, 4 especialistas de la DGPP, y 2 fueron expertos. De esta mayoría, los entrevistados declaran lo siguiente:

Primero, la Dirección de Calidad debe conocer cómo funciona la cadena de valor en los PP, de tal manera que pueda brindar asistencia técnica a los equipos técnicos de los demás ministerios encargados de la elaboración de los PP fortaleciendo el *background* de los temas que se desarrollan en los PPs (E. Herrera, comunicación personal, 30 de diciembre, 2019). El servidor civil se refiere con *background* al concepto de contenido. Asimismo, expresa que la elaboración del modelo lógico está bajo el mando del nivel técnico, es por ello que, si el diseño no se establece de manera adecuada, la implementación puede no generar los resultados deseados.

Segundo, el factor se compone por el insumo, producto, actividad, resultado, del cual puede definirse como resultado inicial, intermedio o final. Por ejemplo, un resultado puede ser “yo estoy entregando la vacuna”, pero si no se define qué tipo de resultado es, la intervención se ve afectada. Asimismo, es necesario mencionar que la definición de la metodología de la cadena de valor puede aludir a diferentes interpretaciones pues depende de la experiencia y del conocimiento de los sistemas de planeamiento (V. Condori, comunicación personal, 20 de diciembre, 2019).

Tercero, el diseño de la cadena de valor busca que el ciudadano reciba la intervención. Si el diseño del factor no es claro, el riesgo es que la intervención se derrumbe. Cabe recalcar, que un buen diseño no asegura una buena implementación de la intervención, pues se debe tomar en cuenta diversas variables, como la impredecibilidad que surgirán durante la implementación (D. Peñaflor, comunicación personal, 27 de diciembre, 2019)

En ese sentido, los entrevistados expresan que la variable influye bastante en el modelo de intervención pues, tener una definición clara ayuda al especialista del PP a que pueda identificar cada uno de los componentes, así como sus fallas y las oportunidades de mejora.

Por otro lado, 8 de las 23 personas declararon que el factor tiene regular influencia. Con respecto a ello, Ana Aron (comunicación personal, 23 de enero, 2020) nos indica que, si no tenemos clara la metodología, el resultado final no apuntará a los resultados. En la práctica, lo que genera es la pérdida de legitimidad del PpR porque no se visualizan avances (Z. Llempén, comunicación personal, 08 de enero, 2020).

En resumen, el nivel de la variable es bastante influyente puesto que define los resultados del modelo de intervención, sin embargo, las particularidades del factor apuntan a la responsabilidad del buen diseño de la cadena de valor por la Dirección de Calidad. Asimismo, dada la significativa influencia y debido a que las entidades que diseñen sus PPs deberán someterse a estas normas técnicas de manera obligatoria, es importante hacer un contraste con las consecuencias adversas no intencionadas (Tabla 6) que puede generar esta variable, y que efectivamente se debe prevenir. Para este caso, dichas normas técnicas deben procurar evitar generar una “Rigidez excesiva” que derive en obstáculos para la mejora continua e innovación precisamente en los rediseños que pueda necesitar el PP. Al respecto, Mannion & Braithwaite (2011) recomiendan que estas mediciones, para este caso las normas técnicas para el diseño del PP, deben revisarse y actualizarse de manera periódica, a fin de prevenir este efecto adverso.

#### ***1.2.4. Seguimiento de las recomendaciones generadas por la evaluación de desempeño***

Los resultados de la investigación en relación a la variable del seguimiento de las recomendaciones generadas por la evaluación de desempeño resaltan que 9 entrevistados (5 especialistas de PP y 4 servidores civiles de la DGPP) de un total de 24 destacaron que tiene bastante influencia. Mientras que 12 de 24 destacaron que tiene regular influencia, y finalmente 3 consideran que tiene poca influencia. Si bien uno de los fundamentos del Presupuesto por Resultados es el uso de información de desempeño, para este caso, la mayoría de personas considera que esta variable tiene regular influencia, en base a que, si bien las recomendaciones generadas por evaluaciones de desempeño que dirige la DGPP brinda hallazgos importantes, también presenta una serie de problemas que hacen que no necesariamente deriven en el cumplimiento de las mismas.

De modo que, teóricamente el uso de información de desempeño es uno de los factores más influyentes (Robinson et al., 2009); no obstante, en la práctica no sucede de esa manera. Uno de los problemas encontrados en las recomendaciones generadas en este ámbito, es el desfase que existe respecto al proceso presupuestario. A. Valverde (comunicación personal, 28 de diciembre, 2019) comenta que la variable:

En un ámbito ideal eso debería ser lo más influyente, pero actualmente no lo es porque cuando nosotros conseguimos la información, cuando nos llega la información de por ejemplo de lo que hemos hecho este año, nos va a llegar en abril y ya definimos el presupuesto en diciembre del año anterior. Entonces no te sirve mucho para poder diseñar.

Al parecer, existe un desfase entre la recomendación y el momento en que se debe tomar decisiones con la información de desempeño, lo cual dificulta su uso efectivo dentro del proceso presupuestario. Esto quiere decir que, cuando los especialistas de PP obtienen los resultados de la Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (tomando una de las herramientas que utiliza la DGPP para evaluación desempeño), el presupuesto ya ha sido definido, no pudiendo tomar decisiones de asignación. Esto afecta la lógica de asignación presupuestaria orientada a resultados que persigue el PpR.

Asimismo, respecto a las recomendaciones generadas de las evaluaciones de desempeño dirigidas por la DGPP, se tienen algunas declaraciones:

En primer lugar, R. Salhuana (comunicación personal, 20 de noviembre, 2019) opina que “las recomendaciones de las evaluaciones de desempeño casi no se usan, es más yo creo que no se usan. Pero debería usarse en un enfoque diferenciado”. Agrega también que incluso cuando estas recomendaciones no se implementen, las otras variables ya te garantizan determinado nivel de éxito.

En segundo lugar, D. Peñaflor (comunicación personal, 27 de diciembre, 2019) comenta que, si el equipo responsable del programa no confía en la legitimidad de tales recomendaciones, estas no se implementarán. Asimismo, declara que “Si estas recomendaciones que son muy importantes no se las compra el apoyo de los actores de mayor decisión se queda en un bonito documento”. Este es un punto en el que G. Medina (comunicación personal, 26 de diciembre, 2019) también coincide:

Cuando nosotros estuvimos en MINEDU, MEF nos hizo varios seguimientos, recomendaciones, algunas de las cuales hemos podido implementar y algunas que hemos pedido que se cambien. Pero siendo MEF, lo que yo sugeriría es que al ministerio que no lo ejecute o no tome en cuenta las recomendaciones de mejora de la implementación de los PP, debería caerles un pasivo o algo y no dejar que operen como siguen operando.

De modo que el cumplimiento de las recomendaciones de por sí ya es un problema. Asimismo, G. Medina sugiere vincular el tema con incentivos.

Si bien los diferentes entrevistados reconocen determinado nivel de importancia del cumplimiento de las recomendaciones de las evaluaciones de desempeño que genera la DGPP,

tanto los especialistas de PP, como de la DGPP coinciden que es necesario hacer determinadas mejoras. Por un lado, respecto a cuán oportunamente se están presentando dentro del proceso presupuestario, así como qué incentivos están brindando soporte al cumplimiento de las mismas. Es por ello que, esta variable en su mayoría posee un nivel regular de influencia, dado que aún presenta problemas que ponen en duda su nivel de relevancia en la reforma presupuestal.

En resumen, en el segundo ámbito del ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público se recalca que, las dos primeras variables (respecto a incentivos y rotación) fueron tomados con mayor preponderancia por los entrevistados. Inclusive, como parte de los hallazgos encontrados, hubo una sugerencia entre vincular el factor incentivo, con el cumplimiento de recomendaciones de la evaluación de desempeño de la DGPP. Asimismo, la emisión de normas técnicas aplicables juega un rol muy importante para los especialistas de PPs. Estos factores en general tienen un efecto directo en el desempeño de las intervenciones u programas presupuestales; salvo la rotación, pero que si bien, tiene un efecto indirecto, este puede ser sumamente perjudicial para la reforma presupuestal.

### **1.3. Entidades participantes en la implementación**

El tercer ámbito corresponde a las entidades que participan en la implementación del cual se derivan las siguientes variables: (1) cultura organizacional orientada a resultados, (2) servidores civiles capacitado en la herramienta, (3) nivel de asimilación de los objetivos para la entidad y los servidores civiles, (4) delimitación de la cartera de productos, (5) nivel de claridad de los resultados de los programas en los servidores civiles, (6) número de trámites y normativas técnicas, (7) disponibilidad de información de desempeño simple y utilizable, y (8) número de programas a cargo de la entidad.

#### ***1.3.1. Cultura organizacional orientada a resultados***

Respecto a esta variable, Flowers et al. (1999) menciona que la cultura organizacional orientada a resultados se presenta en una organización donde los objetivos, normas y el proceso de decisiones son fuertemente compartidos. En ese sentido, en el marco de la reforma del PpR se busca que las entidades que participan en el proceso de la implementación de la reforma presupuestal impulsen una cultura de resultados en el modelo de intervención.

Asimismo, a partir de las entrevistas, se concluye que 13 de 24 entrevistados (6 especialistas de PP, 5 servidores civiles de la DGPP y 2 expertos) considera que las instituciones que implementan la reforma deben orientar su cultura organizacional a resultados, dado que ello tiene bastante influencia en el proceso de implementación. Primero, existe un costo que la institución asume sino se orienta a resultados, tal y como menciona Tooru Ogata, servidor civil

de la DGPP:

Una cultura organizacional orientada a resultados, y en general, una cultura organizacional que esté alineada al objetivo sea orientada a resultados (...) si es que no tienes una organización donde todos tus colaboradores o todas tus entidades estén hablando el mismo lenguaje vamos a tener un costo de transacción alto al comunicarnos y no nos vamos a estar entendiendo entonces es importante tener una cultura orientada a resultados entendiéndose esto como alinear el lenguaje que estamos hablando (T. Ogata comunicación personal, 17 de enero, 2020).

Segundo, como indica la teoría la cultura organizacional orientada a resultados facilita la interiorización de los procedimientos nuevos, entonces, “si las personas dentro de la entidad no creen en el instrumento, es muy difícil que esas personas trabajen por la implementación del instrumento o por el seguimiento a lo que el instrumento ha considerado dentro de su diseño (Z. Llempén, comunicación personal, 08 de enero, 2020)”. Por último, se centra en resultados o eventos, en vez de técnicas y procesos usados, es así que:

La lógica del PpR está diseñada pensando en funcionarios que no trabajan así [por inercia], está pensada para funcionarios que están pensando todo el tiempo en cómo mejoramos los resultados [de las intervenciones] porque los resultados finalmente se van a traducir en mejoras de la calidad de vida de los ciudadanos (A. Valverde, comunicación personal, 28 de diciembre, 2019).

En tal sentido, según lo indicado por los entrevistados el factor influye bastante en el PpR, pues, orienta a las entidades a crear una cultura que busque la claridad en los resultados dentro del modelo de intervención.

Es necesario señalar que las 13 de 24 personas que afirmaron bastante influencia del factor se dividen entre expertos, servidores civiles y especialistas del PP. Sin embargo, 9 de las 24 personas comentaron que el factor en mención tiene regular influencia, pues como mencionó un especialista de PP, la cultura organizacional orientada a resultados representa una inercia en la entidad “por las propias características que tenemos como Estado, por lo cual la organización como un cuerpo se alinea a dónde va la cabeza. Entonces en la medida que la cabeza se compra el pleito todo los demás se alinean” (D. Peñaflor, comunicación personal, 27 de diciembre, 2019).

Asimismo, J. Salazar (comunicación personal, 02 de enero, 2020) comenta que la cultura debe estar alineada a un entorno favorable:

El multinivel que tenemos en los sectores, el hecho de que la cultura organizacional te

motive, te incentive, podemos ser muy profesionales, pero si es que muchas veces no tienes motivación no tienes el interés final no vas a poder hacer ningún cambio, tú puedes querer muchas cosas, pero si no tienes el entorno favorable, las condiciones no vas a poder (...), no es determinante, pero si te dice cómo te relacionas.

Entonces, para el número de entrevistados la cultura organizacional tiene regular influencia dado que, para ellos, que las entidades se orienten a resultados no basta, hay factores externos que se deben considerar. Por otro lado, 2 de las 24 personas expresaron que la variable tiene poca influencia en el PpR, esto debido a que como expresa un experto la “cultura vinculada al resultado, eso no lo podemos cambiar, es más va a seguir existiendo. Entonces a pesar de eso se pueden hacer cosas” (E. Herrera, Comunicación personal, 30 de diciembre, 2019).

Finalmente, pese a que la mayoría considera que la variable en mención tiene bastante influencia en la implementación, existen algunas consideraciones a tener en cuenta. Una de ellas es que, la alta dirección debe impulsar el nuevo enfoque de resultados en sus entidades, con el objetivo de que cada miembro internalice el concepto de resultado en sus funciones.

### ***1.3.2. Servidores civiles capacitados en la herramienta***

Al respecto de la variable los servidores civiles en la herramienta, el Banco Mundial (2010) indica que al igual que con cualquier otra innovación, implementar el PpR requiere de experiencia y capacidad de una variedad de actores, siendo la capacidad, la restricción crítica para la mejora del rendimiento.

A partir de nuestra investigación, se concluye que 13 de 24 entrevistados (7 especialistas de PP, 4 servidores civiles de la DGPP y 2 expertos) consideran que estar capacitado en las herramientas de la reforma presupuestal tiene bastante influencia en la etapa de implementación. En principio, la metodología del PpR es general y se aplica a todos los PP, por lo tanto:

Tiene que haber gente lo suficientemente capacitada como para que desde la parte del diseño de programas presupuestales la tenga super clara, conozca el tema. No tanto de la temática específica sino más de la parte estratégica, puede ser. Yo puedo saber de PpR pero puedo estar metido en salud, puedo estar metido en educación, puedo estar metido en producción, en energía y minas, en MIDIS, pero sé de la herramienta (E. Herrera, comunicación personal, 30 de diciembre, 2019).

Asimismo, una especialista en PP explica que:

Es necesario realizar las capacitaciones sobre la herramienta porque finalmente son las personas las que van a implementar los detalles de la reforma, por más que exista un documento que dice la fórmula mágica sobre cómo emprender una reforma, si la gente

no lo entiende, la iniciativa no será exitosa, y no todos los colaboradores saben de presupuesto, pero deben tener una noción de lo que implica (Y. Ramirez, comunicación personal, 21 de diciembre, 2019).

Adicionalmente, se comenta que los servidores civiles deben tener una clara comprensión de para qué sirven las herramientas y la posibilidad de practicarla, de incorporarlas en su dinámica de trabajo. Pero, muchas veces lo que termina sucediendo en el proceso de capacitación en el sector público es un ejercicio con ensayo y error, y luego se convierte en un proceso de aprendizajes (F. Franco, comunicación personal, 21 de noviembre, 2019). Por estas razones, la mayoría inclina su respuesta considerándolo bastante influyente en la etapa de implementación del PpR.

Por otro lado, cabe mencionar que 7 de 24 entrevistados (4 servidores civiles de la DGPP y 3 especialistas) consideraron con regular influencia a la variable. Primero, la directora de la DGPP señala que “una capacitación puede implicar explicar la teoría a los colaboradores sobre la reforma del PpR, pero si la cultura organizacional no se mueve (...) ya no importa tanto el taller o la capacitación que se haya desarrollado (comunicación personal, 21 de diciembre, 2019)”. Del mismo modo, J. Salazar (comunicación personal, 02 de enero, 2020) comenta que “(...) si es que pones a alguien que no tiene las competencias ni las capacidades, ni los conocimientos, lo más probable es que lo que proponga va ser de menor nivel, va tener otra orientación o con otro criterio”. Para aquellos que consideraron regular influencia rescatan que la variable influye, pero no es suficiente por sí misma. Debido a que, consideran que la capacitación del personal debe alinearse a una cultura organizacional enfocada a resultados.

En contraste, 3 de 24 entrevistados consideraron que la variable tiene poca influencia. Al respecto V. Condori (comunicación personal, 20 de diciembre, 2019) expone que el personal técnico no necesariamente necesita estar capacitado en la metodología de PpR, sino que, un metodólogo lo puede guiar. Por ejemplo, la implementación de una clase puede comprender la recolección y adecuación de la información de la entidad implementadora para que finalmente se plasme en la normativa técnica exigida por la DGPP. En resumen, las áreas técnicas no necesariamente tienen que saber sobre los lineamientos de diseño de un PP, sino que deben conocer y saber cuál es el propósito de los PP a su cargo.

En conclusión, la mayoría de los entrevistados concluyen que la variable tiene bastante influencia, sin embargo, existen ciertas particularidades a tener en cuenta. Al respecto, Y. Ramírez nos explica que muchas veces la interpretación del PP se lo asignan a una sola persona, la desventaja de ello, es que se centraliza la responsabilidad y se focaliza el conocimiento. Además, comenta que no hay una coordinación entre el equipo administrativo y técnico, y como

consecuencia se genera un problema de agencia, pues un equipo tiene más información que el otro (Y. Ramírez, comunicación personal, 21 de diciembre, 2019). Asimismo, A. Valverde (comunicación personal, 28 de diciembre, 2019) recalca que, a partir de las complicaciones generadas por la asimetría de información, las capacitaciones requieren desarrollarse en todos los niveles, pues los únicos responsables para la implementación del PpR no son solo el equipo técnico (responsable técnico, coordinador territorial y coordinador de evaluación y seguimiento), sino también, lo son los especialistas que conocen la metodología, es decir la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la entidad.

En conclusión, la variable del personal capacitado en la herramienta se orienta a potenciar no sólo las habilidades de los miembros de la entidad sino a que sean capaces de ejecutar el modelo de intervención. Así como, también se busca fortalecer el trabajo interno de las entidades entre el equipo técnico y los especialistas de la OGPP.

### ***1.3.3. Nivel de asimilación de los objetivos para la entidad y los servidores civiles***

Al respecto de la variable nivel de asimilación de los objetivos para la entidad y los servidores civiles, Flowers et al. (1999) comentan que las instituciones pueden experimentar fragmentaciones si sus objetivos no están interiorizados en sus miembros.

A partir de las entrevistas, se concluye que 12 de los 24 entrevistados (7 especialistas de PP, 3 servidores civiles de la DGPP y 2 expertos) consideran que los objetivos para la entidad y sus colaboradores tienen bastante influencia en la implementación de la reforma presupuestal. Esto debido a diferentes razones:

Primero, V. Condori (comunicación personal, 20 de diciembre, 2019). resalta que “el punto de la asimilación de los objetivos para la entidad de sus colaboradores, (...) tiene que estar plasmada, todos tienen que estar sensibilizados de hacia a dónde estás llegando”. Segundo, los funcionarios públicos deben estar alineados al cumplimiento de las metas, es decir, deben estar al tanto de que en la práctica se deben mejorar los problemas, para que posteriormente, se puedan plasmar en documentos de gestión que sirvan de evidencia para mejorar la intervención en los PP (A. Valverde, comunicación personal, 28 de diciembre, 2019). En tanto que, los colaboradores interioricen sus objetivos en la práctica ayuda a identificar hacia dónde está apuntando la organización. Tercero, se menciona que si existe una asimilación de objetivos existirá una alineación en la entidad desde el nivel alto hasta el más bajo. Esto quiere decir que, los colaboradores deben entender los objetivos de la organización pues, de esta manera tanto directivos como analistas, especialistas, estarán trabajando hacia el cumplimiento de los objetivos.

Por otro lado, se concluye que 7 de los 24 entrevistados (3 especialistas y 4 servidores civiles de la DGPP) consideran que el factor tiene regular influencia. T. Ogata (comunicación personal, 17 de enero, 2020) expone que se le puede dar más acompañamiento a los objetivos para entidades y colaboradores, es decir, se debe verificar el logro de estos. Adicionalmente, indica que, así sea que la entidad pueda tener claro los objetivos y los colaboradores, no, al ejecutar alguna actividad o tarea en la implementación esta puede verse afectada.

Por último, 3 de los 24 entrevistados consideraron con baja influencia a la variable, se comentó que, si bien los objetivos se enfocan a la orientación de los resultados, estos no influyen en una estructura de un PpR, pues independientemente de cuál sea la reforma, los objetivos para la entidad y los colaboradores deben estar presentes. Es decir, las entidades pueden seguir indicaciones de diversas reformas y la estructura de las mismas no debe ser afectada si se tiene por comprendido la definición de los objetivos.

En conclusión, pese a que existen diferentes puntos de vista de la variable, la mayoría considera que este sí afecta a la implementación, dado que busca que la entidad incorpore un modelo de intervención alineado a claros objetivos. Asimismo, se concluye que existe una relación independientemente entre los objetivos de la entidad y la implementación de una reforma, pues si una de las variables está especificada claramente, la otra no debería verse perjudicada.

#### ***1.3.4. Delimitación de la cartera de productos***

A partir de la revisión teórica en relación a la variable de la delimitación de la cartera de productos en una entidad se menciona que la existencia de múltiples productos crea tensiones que impiden la cooperación entre los miembros hacia el logro de los resultados. A partir de los puntajes asignados por los entrevistados, 13 de 24 (7 especialistas, 3 servidores civiles de la DGPP y 3 expertos) consideran que la cartera de productos delimitados tiene bastante influencia en la implementación del PpR.

Los entrevistados explicaron que una cartera de productos, son aquellos bienes o servicios que se diseñan en los PP. Asimismo, señalan que “La delimitación de una cartera de productos ayuda de manera específica a identificar a qué productos se les va a colocar mayor o menor priorización (D. Peñaflor, comunicación personal, 27 de diciembre, 2019)”, “determinar cuál es el producto ideal o la combinación perfecta para el ciudadano (E. Herrera, comunicación personal, 30 de diciembre, 2019)”. Esta estrategia de delimitación consta de un trabajo de evidencia. La evidencia indica qué resultados del producto o conjunto de servicios entregados impulsan a cambios progresivos bajo el apoyo técnico y político de la entidad con el objetivo de mejorar el diseño o la oferta de servicios. En esa misma línea, Nilton Tasayco (comunicación personal, 21

de enero, 2020), especialista de PP, comenta sobre la importancia de identificar el producto que genera más impacto dentro de tu cartera:

Finalmente, las actividades de las instituciones están orientadas a generar un producto y este tiene que reducir la brecha de necesidades identificadas en la población, entonces saber qué producto es el que tiene mayor impacto en reducir esa brecha, creo que es fundamental.

Es así que, pudiendo conocer el producto a priorizar en base a evidencia sólida, también se facilita la priorización de asignación de presupuesto que busca también el PpR. Adicionalmente, comentan que la variable busca la mejora continua y la retroalimentación de la entidad en función a un sistema de seguimiento sobre los objetivos de la cartera de servicios. El sistema de seguimiento se debe basar primero, en la asignación adecuada de la cartera de servicios; segundo, en si la asignación está llegando a la población objetivo; y tercero, en la revisión de la intervención sobre los cambios pertinentes en la población objetivo.

En adición, se relata que la delimitación de una cartera de productos específica, permite hacer un seguimiento más detallado de estos porque es imposible abarcar una gran cantidad de productos. En ese sentido, es importante focalizar los recursos hacia los principales productos a través de la priorización del presupuesto con el objetivo de llegar a los resultados. De esta manera, las actividades se van implementando constantemente hasta llegar al nivel de maduración de esos productos y empezar con otros productos, así se comienza a ganar legitimidad (Z. Llampén, comunicación personal, 08 de enero, 2020)

Por otro lado, tenemos 6 de 24 entrevistados que consideran que delimitar la cartera de productos tiene poca influencia en la etapa de implementación del PpR. Primero, J. Salazar explica que de acuerdo a su experiencia cotidiana no es necesario conocer cuáles serían los productos delimitados, con tal que estos sean cumplidos (comunicación personal, 02 de enero, 2020). En referencia a ello, se establece que hay una relación con la etapa de diseño de la metodología del PpR. Por ende, la elaboración de la metodología es una herramienta que establece los parámetros de la definición de productos. Es así, que el factor si bien tiene ciertas particularidades dada las experiencias de los entrevistados, para la mayoría influye en la implementación de la reforma presupuestal.

En síntesis, la mayoría de los entrevistados declara que la variable tiene bastante influencia, pero si no se delimita la cartera de productos, no debería afectar la implementación de la reforma presupuestal, dado que existe una brecha entre lo que se diseña e implementa.

### ***1.3.5. Nivel de claridad de los resultados de los programas en los servidores civiles***

Al respecto de esta variable, la teoría nos indica que la ausencia de la claridad de los resultados de los programas que tiene a cargo una entidad afecta la implementación de la reforma presupuestal. En ese sentido, 16 de los 24 entrevistados (7 especialistas de PP, 6 servidores civiles de la DGPP y 3 expertos) consideraron que la variable tiene bastante influencia.

En base a los resultados, D. Peñaflor (comunicación personal, 08 de enero, 2020) expresa la siguiente figura literaria sobre la importancia de la variable:

Primero, es importante saber hasta dónde quieres ir. Por ejemplo, te preguntas ¿este verano cuántos kilos quiero bajar? (...) ¿sí quiero bajar 30 kilos al 31 de marzo, cuando me pese tengo que haber bajado diez, quince, veinte kilos? Para ello debo responder cuántos kilos quiero bajar y tengo que empezar a medir.

En esta cita hace alusión a la necesidad de identificar cuáles son los resultados que se espera obtener del PP.

Segundo, ¿Cómo mides, para medirme qué necesitas? Una balanza, un centímetro, un instrumento. Se requiere una previa información, sin dicha información, sin un patrón de medición y una línea base, no se podrá obtener datos de con qué contrastarlo, ni cómo contrastarlo (D. Peñaflor, comunicación personal, 08 de enero, 2020).

En este comentario se hace referencia a la disposición de información para la elaboración de los programas presupuestales y a la importancia de una herramienta que permita informar sobre los avances de los resultados.

Asimismo, los entrevistados identificaron que uno de los problemas en relación a la claridad de los resultados, es la inaccesibilidad de información de algunos sectores, como el sector agricultura y riego, y ambiente en el marco de temas agrarios. En ese sentido, se concluye que, al no existir información en algunas materias de los sectores, la elaboración de informes sobre los avances de los PP se atrasa o no se logran concretar. Otro problema identificado, es la ausencia de un sistema de información que agrupe o sistematice datos actuales o en tiempo real sobre las intervenciones de los PP. De modo que, en algunos casos, los servidores civiles tienen claro los objetivos; sin embargo, no siempre cuentan con la información necesaria para evaluar y verificar el avance sobre los PPs.

Por otro lado, 6 de 24 de los entrevistados declaró que la variable tiene regular influencia, y 2 de los 24, comentaron que tiene poca influencia. En síntesis, la variable para la mayoría tiene bastante influencia, dado que es necesario identificar los resultados de los PPs. Sin embargo, para lograr dicha variable es necesario contar con sistemas de datos e información actualizada que

permita a los miembros de la entidad informarse sobre los avances de los PPs y realizar los ajustes que sean necesarios.

### ***1.3.6. Número de trámites y normativas técnicas***

Al respecto de la variable número de trámites y normativas técnicas, la teoría hace referencia al trámite burocrático que se presentan en las tareas y actividades, lo que dificulta la implementación del PpR. A partir de los hallazgos, se define que 10 de 24 entrevistados (5 especialistas, 3 servidores civiles de la DGPP y 2 expertos) indican que este factor tiene regular influencia.

Los entrevistados argumentan que, los trámites y normativas técnicas, el problema no parte de la cantidad, sino, de una ausencia de la estandarización de los mismos. D. Peñaflo (comunicación personal, 08 de enero, 2020) mencionó que “al fin y al cabo, lo que se busca es entregar el producto y para llegar a ello, existe una serie de procesos que están estandarizados y estos estándares tienen características comunes para poder hacer el seguimiento del mismo”. Por ende, el problema no es la existencia del mayor o menor número de trámite o normas técnicas, sino, que recae en la cadena de valor, detectar qué procesos no generan valor y eliminarlos o cambiar de estrategia.

Asimismo, J. Salazar (comunicación personal, 02 de enero, 2020) explica lo siguiente:

En un ministerio siempre tenemos solicitudes y consultas. Los congresistas exigen informes sobre tal cosa, la sociedad civil también demanda cosas, todo el mundo te pide cosas, entonces, de todo lo que tú haces hay un conjunto de trámites y procedimientos administrativos que tienes que responder a nivel de rendición cuentas. Pero al final, al tener claras las políticas sectoriales, institucionales, al tener claro el anexo 2, al tener claro el tipo de servicio, es muy complicado que en este caso te cambie la agenda.

A partir de lo mencionado, se recalca que la regular influencia de la variable no parte de la cantidad, sino, de la ausencia de procesos estandarizados para los trámites. Asimismo, 6 de 24 entrevistados indicaron que la variable tiene poca influencia. Los entrevistados indicaron que la variable llega a ser relevante cuando el tiempo de respuesta de un trámite excede el límite. Adicionalmente, consideran que el efecto que podría causar el exceso de trámites derivados de un solo producto, puede automatizarse o estandarizarse por medio de un mapa de procesos y verificación de puntos de mejora. Por ende, el número de trámites no es muy influyente dentro de la operatividad de un programa, a menos que, el PP tenga en sí mismo una excesiva cantidad de procedimientos, lo que no ocurre.

Finalmente, en línea con las anteriores opiniones, C. Rivas (comunicación personal, 17 de enero, 2020) comenta lo siguiente:

Pienso que la variable influye regular, porque estamos mejorando cada vez más en el tema de hacer más simplificados los procedimientos a diferencia de hace 8 o 10 años. Además de la facilidad de la tecnología, por ejemplo, las firmas digitales. (...) Por eso es que pienso que su influencia también está bajando.

De modo que, si bien, el excesivo número de trámites y normas técnicas fue un problema bastante influyente hace 10 años en promedio, esto ha ido menguando en proporción a las diversas mejoras tecnológicas. En resumen, esta variable actúa independientemente del número de trámites que pueda contener, si un documento es necesario para cumplir con una tarea o actividad, es necesario hacerlo. Cabe recalcar que la relación del factor con el tiempo juega un rol importante, G. Medina (comunicación personal, 26 de diciembre, 2019) nos comenta que “ello sí termina condicionando el resultado final”, puesto que, este puede demorar más de lo previsto. En ese sentido, la variable de acuerdo a los entrevistados tiende a tener entre regular a poca influencia en la implementación del PpR.

### ***1.3.7. Disponibilidad de información de desempeño simple y utilizable***

Al respecto de la variable, la disponibilidad de información de desempeño simple y que pueda ser usada para la toma de decisiones influye en la implementación del PpR. De acuerdo a la información recabada, 13 de 23 entrevistados (6 servidores civiles de la DGPP, 5 especialistas y 2 expertos) consideran que la variable tiene bastante influencia.

En primer lugar, la influencia de la variable “no recae en la cantidad de información que una entidad pueda producir, sino que al momento de realizar el seguimiento a los PP dicha información debe estar disponible” (E. Herrera, comunicación personal, 30 de diciembre, 2019). Parte de este proceso se basa, en sistematizar toda la información que existe para hacer seguimiento al desempeño, y posteriormente, hacer una evaluación de impacto. En esa misma dirección, Y Ramírez comenta que, la falta de disponibilidad de información te genera incertidumbre respecto de la efectividad de los PPs:

Sí, esto es muy importante. Hay PPs que tienen indicadores de desempeño y no se pueden medir, no existe el indicador y tú reportas “sin información” y ya está. Por ejemplo, el PP 107, tiene como resultado específico que los egresados de los institutos pedagógicos tengan adecuadas competencias, ¿cómo mides eso?, según el PP es porque le tomas una evaluación a los egresados y tienen un nivel aceptable. Esa evaluación se hizo en el 2014 y nunca más se ha vuelto a hacer. (...) no entienden su importancia, porque están

trabajando en su servicio que es formación inicial docente y en cinco años no saben si han mejorado o empeorado, y sigues trabajando normal como dirección (Y. Rmírez, comunicación personal, 21 de enero, 2020).

De modo que la disponibilidad de información juega un rol fundamental para la evaluación y mejora del PP. En segundo lugar, la información debe estar enfocada en el desempeño de los PP, pues permite que las personas a cargo puedan tomar decisiones en base a ello. Por último, la simplicidad de dicha información facilita aún más el proceso de decisión. Por ejemplo, T. Ogata (comunicación personal, 17 de enero, 2020) comenta que:

Recientemente estaban evaluando un programa de educación superior para asignar recursos a regiones; sin embargo, se dieron con la sorpresa que las personas están estudiando, pero no están alcanzando un indicador alto de empleabilidad. Al no tener esta información disponible y no poder utilizarla de manera oportuna, no puede tomar una decisión política oportuna sino una decisión política a ciegas.

A partir de lo mencionado, el servidor civil expresa que no solamente es necesario una cultura organizacional orientada a resultados, sino también, una cultura organizacional orientada a datos en tanto se tenga disponibilidad de la misma para tomar decisiones políticas.

Por otro lado, 3 de los 23 entrevistados consideran la variable con poca influencia en la implementación del PpR, puesto que consideran que entra en la etapa de seguimiento y no de implementación. Asimismo, para que la entidad pueda contar con información simple y utilizable debe invertir en base de datos que le pueda permitir tomar mejores decisiones frente a sus productos. En ese sentido, si bien la mayoría de entrevistados considera que el factor tiene bastante influencia existen particularidades en la implementación del PpR, puesto que la minoría no lo considero bastante influyente.

### ***1.3.8. Número de programas a cargo de la entidad***

Al respecto del número de programas presupuestales que tiene a cargo una entidad puede influir en la implementación del PpR, dado que la teoría indica que, a mayor cantidad de programas, la carga laboral aumenta ocasionando retrasos en el cumplimiento de los objetivos. Los resultados indican que 10 de 24 de los entrevistados (6 especialistas, 2 servidores civiles de la DGPP y 2 expertos) consideran que la variable tiene regular influencia y 10 de 24 de los entrevistados (5 servidores civiles de la DGPP, 4 especialistas y 1 experto) considera que tiene poca influencia.

Los entrevistados que consideraron regular influencia de la variable comentan que el número de programas depende de la capacidad operativa que tiene una entidad, dado que, cada

PP tiene recursos de personal para que pueda desempeñarse exclusivamente a ello. Si la entidad crea un programa, realiza nuevos contratos de personal. Por ejemplo, “si tengo tres programas y se me ocurre crear uno más o me derivan otro que está en otro sector, agarro y me traigo a toda la gente que estaba en ese programa anterior y lo pongo a ‘chambear’ ahí” (E. Herrera, comunicación personal, 30 de diciembre, 2019). De acuerdo a lo mencionado, hace referencia a que cada PP tiene un equipo técnico, por ende, es indiferente especificar el número de PPs dado que, todos pueden ser abarcados por la entidad o se pueden trabajar articuladamente. Cabe recalcar que, si bien el número de programas no es muy influyente, a mayor cantidad de programas, hay un mayor nivel de gasto en recursos humanos, ello se relaciona con los costos de transacción que surgen en la implementación. Esto implica que, la variable se relaciona no con la entidad directamente sino con costos o gastos como remuneraciones, así como con la capacidad de solvencia para poder sustentarlos.

Adicionalmente, no sólo se debe tener en cuenta la capacidad de la entidad, sino también, el nivel de gobierno de la entidad, dado que una entidad a nivel nacional como en el caso de un ministerio incurre en una mayor red de coordinaciones. Por ejemplo, según G. Medina (comunicación personal, 26 de diciembre, 2019) declara que:

El MINEDU tiene a su cargo varios PPs, el PP 106 de educación básica especial, el 150 o 91 de II.EE. creadas, el PP 90 que es PELA logros de aprendizaje, está el PP 107 de docentes, está el PP 147 de institutos y dos o tres más, de estos cinco uno pertenece a Educación Básica Regular (EBR) y los demás a los órganos de línea, todos estos deben coordinar con Unidad de Planificación y Presupuesto (UPP), que pertenece a la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP), y que ambos pertenecen a la Secretaría de Planificación Estratégica. Todos ellos tienen que coordinar con él, cuando tú lees el articulado del MEF, ellos coordinan con la Dirección General de Presupuesto Público, y a la vez con la Dirección de Calidad de Gasto, con el sectorista de temático del Minedu y el sectorista de región. Entonces, tienes cinco PP, a cargo de cinco direcciones con cinco profesionales supuestamente especializados en cada una de las líneas de los programas, que hacen su propuesta para que luego UPP las evalúe y las defina si son presupuestalmente viables.

En ese sentido, existe un extenso conjunto de coordinaciones con distintos actores claves para el funcionamiento de un PP, pero a pesar de ello, sigue siendo una variable no muy influyente como la variable de número de trámite y normativas técnicas. Cabe mencionar que, la acción de coordinación se debe ejecutar para la implementación de los productos o servicios, pues, lo que se busca es garantizar la educación, como fin último. De modo complementario, los participantes

que resaltaron poca influencia comentan que el número de programas no es un problema, el tema recae en la capacidad organizacional como menciona Z. Llampén (comunicación personal, 08 de enero, 2020):

El Ministerio de Salud tiene nueve programas a cargo y con varios de ellos está avanzando bien, en otros casos, hay entidades que solo tienen un programa a cargo, pero ni con ese uno se dan abasto o pueden avanzar en su implementación. Yo creo que mucho tiene que ver qué tanto tú como organización crees en ese programa presupuestal, porque si lo has hecho solo por cumplir no le vas a poner la fuerza que necesita.

Finalmente, en base a lo expuesto la variable puede actuar independientemente, pero existirá excepciones como los costos de transacción, la capacidad organizacional, entre otros, es así que su influencia es entre regular y poca en el marco de la implementación del PpR.

El tercer ámbito hace un resumen de los factores relacionados a las entidades implementadoras del PpR. Los factores expuestos influyen ya sea bastante, regular o poco en la reforma presupuestal. Asimismo, se hallaron que tanto número de trámites y normativas técnicas como número de programas a cargo de la entidad actúan como variables poco influyentes de acuerdo a lo definido por los entrevistados. Asimismo, la mayoría recalcó a la cultura organizacional orientada a resultados y al nivel de claridad de los resultados del programa en los colaboradores con bastante influencia, dado la importancia de orientar a los miembros de la entidad a los principales objetivos.

#### **1.4. Programas Presupuestales**

El cuarto ámbito corresponde a los Programas presupuestales conformado por las siguientes variables (1) nivel de coordinación entre los actores responsables, (2) adecuado diseño del Programa Presupuestal basado en evidencia, (3) nivel de claridad en los objetivos, (4) decisiones no basadas en evidencia y, asimismo, se añade una nueva variable, (5) entidad realiza seguimiento del cumplimiento de las acciones correctivas de sus evaluaciones, la cual fue identificada dentro del trabajo de campo de la presente investigación.

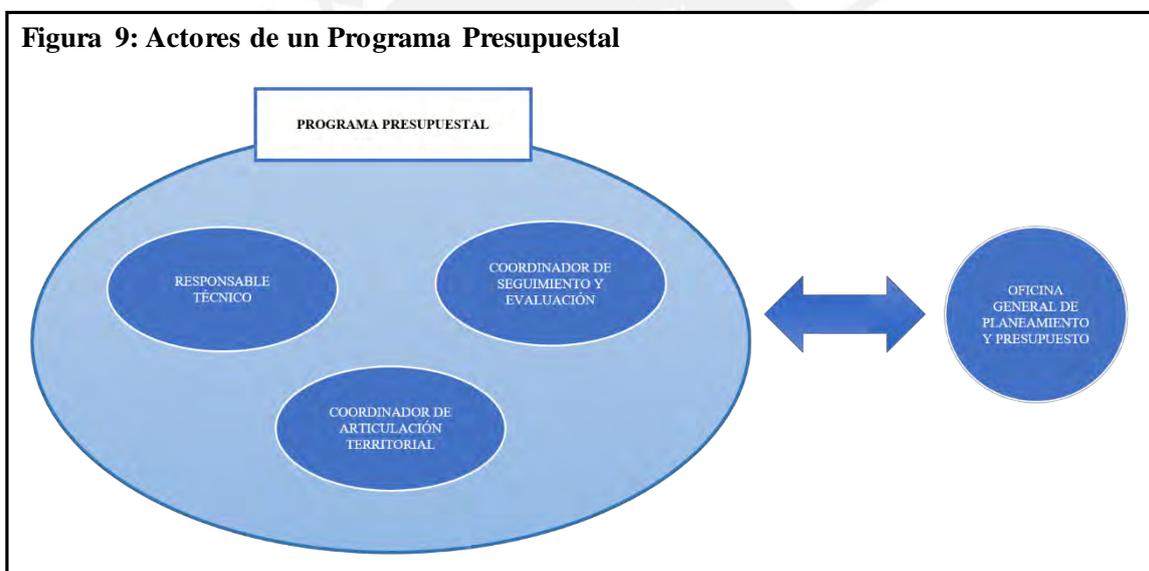
##### ***1.4.1. Nivel de coordinación entre los actores responsables***

La literatura académica señala que, “el éxito o fracaso de la implementación es relativo y está relacionado con los intereses de cada uno de los participantes” (Revuelta, 2007, p.146). Ello se relaciona con la variable nivel de coordinación entre los actores responsables.

A partir de las entrevistas, se obtiene que 17 de 24 de los entrevistados (10 especialistas, 5 servidores civiles de la DGPP y 2 expertos) considera con bastante influencia a la variable. Es importante resaltar que, la mayoría de los entrevistados hizo énfasis en la importancia de las

coordinaciones internas (dentro de la organización), como externas (otras organizaciones a nivel intergubernamental como intersectorial), pues terminan siendo determinantes para la generación de los productos, y la articulación de las intervenciones que están orientadas a un mismo resultado.

Al respecto, D. Peñaflor (comunicación personal, 27 de diciembre, 2019) comenta que una inadecuada coordinación entre niveles de gobierno o unidades ejecutoras; o entre los que implementan o asignan el recurso u otro tipo de relación que se da en la implementación de políticas públicas se vea afectada. De modo que, sin coordinaciones establecidas, no se puede aprovechar el máximo potencial de un diseño causal, o del personal calificado dentro de las organizaciones. Como se mencionó en el Marco Contextual, en la actualidad los programas presupuestales funcionan bajo una perspectiva institucional, en la cual el Ministerio o entidad cumple un rol central e independiente en miras a su propio sector. Y es precisamente dentro del mismo ministerio donde ocurre un primer nivel de coordinación que es clave y complejo. La Figura 9 muestra los principales actores en un PP.



Según los entrevistados, principalmente aquellos especialistas de PP comentan que, la coordinación entre el Equipo Técnico, el Equipo de Seguimiento y Evaluación, y el Equipo de Articulación Territorial, de por sí ya es complejo. Al respecto, Y. Ramirez (comunicación personal, 21 de diciembre, 2019) clarifica esta complejidad de la siguiente manera:

A nivel de coordinación creo que es importante porque ellos tres son los responsables, si yo como responsable técnico digo “diseño A” pero seguimiento y evaluación no sabe qué diseño tengo, no le va a hacer seguimiento a mis indicadores de desempeño, y simplemente va a ser una mesa de partes que recibe mis reportes y los pasa al MEF. Por otro lado, si el coordinador territorial no sabe que en mis productos de PP hay algunos que inciden en regiones, no les va a dar asistencia técnica, no les va a decir nada y las

regiones van a quedar en el vacío y a libre interpretación. De manera que, dentro del propio Programa Presupuestal, la coordinación también posee sus propios retos.

Asimismo, la coordinación entre estos responsables del PP con la OGPP también es clave, ya que, se encuentran coordinando y rindiendo cuentas constantemente con la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Además, el PP requiere articulación a nivel regional acorde con los lineamientos de su diseño, es por ello, necesaria la coordinación y alineamiento de visión entre los actores a nivel regional: Gobernadores Regionales, Locales, Direcciones implicadas, Centros que llevan a cabo la gestión de las prestaciones del servicio, y los operadores, quienes prestan el servicio a nivel territorial. Cabe destacar que, los involucrados deben tener en claro la cadena de valor que representa el PP, incluyendo los operadores. Al respecto Edgardo Cruzado, actual Secretario de la Oficina de Descentralización de la PCM, comenta lo siguiente: “El diseño de implementación en el contexto territorial es algo muy importante y no existe en el programa presupuestal” (E. Cruzado, comunicación personal, 09 de diciembre, 2019). En ese sentido, E. Cruzado afirma que la articulación territorial por sí misma tiene bastante influencia en la variable.

Así también, L. Cordero (Comunicación personal, 25 de enero, 2020) afirma que las coordinaciones interinstitucionales influyen en la variable, pues señala que la interoperabilidad entre sus sistemas es un elemento importante para brindarle continuidad y mayor efectividad a los servicios de la ciudadanía. A manera de ejemplo, comentó que el sistema que brinda soporte al PP de Violencia contra la Mujer, debería estar interconectado y sincronizado con la base de datos del sistema de la Policía Nacional del Perú respecto a denuncias por violencia. Así, la interoperabilidad entre sistemas juega un rol muy importante dentro de la variable.

Asimismo, R. Salhuana (comunicación personal, 20 de noviembre, 2019) reconoce a esta variable como uno de los desafíos más grandes que posee la implementación del PpR:

En la burocracia tiene que estar coordinada el área de logística con el área de prestación, presupuesto con el área temática y esta última con el ministerio rector. Si estos no están conversados todo se desordena. Porque el ministerio no saca las normas técnicas que ellos van a aplicar, entonces se demora todo el proceso. Entonces la coordinación es importante, por eso, con el Presupuesto por Resultados, lo que se busca después de que se ha hecho todos los diseños es que en la línea de producción todos los actores estén alineados, estén en la misma página. Ese es el principal desafío.

Finalmente, R. Salhuana (comunicación personal, 09 de enero, 2020) recalca que, la coordinación no solo se da a nivel de Estado, sino también con el apoyo de proveedores e incluso

de la propia ciudadanía como aliados del PP o líderes dentro de las comunidades. Al respecto, M. Calderón comenta como ejemplo que la coordinación con los proveedores en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, en donde su intervención es constante y fundamental para el servicio. Además, sostiene que, en base a su experiencia con coordinaciones con líderes o aliados ciudadanos y proveedores, ese tipo de coordinaciones es clave para el logro de resultados.

En síntesis, la mayoría de entrevistados coinciden que la variable tiene bastante influencia en la implementación de la reforma presupuestal, debido al nivel de coordinaciones de una entidad pública con otras entidades públicas, y actores de la sociedad civil. Sin embargo, 6 de los 24 entrevistados consideraron a la variable con regular influencia y solo 1 con poca influencia, en relación a ello, los entrevistados no brindaron mayores razones respecto a su posición. De modo que, la coordinación entre actores se convierte en un reto, y a la vez en una variable influyente para el logro de los objetivos previamente planteados.

#### ***1.4.2. Adecuado diseño del Programa Presupuestal basado en evidencia***

Al respecto la variable diseño del PP basado en evidencia es fundamental para el diseño de la cadena de valor, pues esta debe constar de evidencia científica que rigurosamente demuestre la causalidad existente entre cada uno de sus ítems. A partir de las entrevistas, se destaca que 18 de los 24 entrevistados (8 especialistas, 6 servidores civiles de la DGPP y 4 expertos) consideran que la variable tiene bastante influencia en la implementación del PpR.

Al respecto, uno de los servidores civiles de la DGPP, cuya identidad prefirió ser reservada, comentó: “Por ejemplo, vamos a reducir la violencia hacia la mujer, y está el factor A, el factor B, mi puesta estratégica y mis actores, si no tienes claro esto, difícilmente vas a poder trabajar de una manera articulada que fluya” (comunicación personal, 25 de noviembre, 2019). Asimismo, bajo la perspectiva de los especialistas de los PPs, existe consenso en que esta variable tiene bastante influencia (8 de 11 especialistas). Por un lado, Y. Ramírez (comunicación personal, 21 de diciembre, 2019) comenta que, el problema en la cadena valor suele ser que los productos se toman como actividades dependiendo del tipo y la complejidad del programa, y que no existe un alineamiento claro entre los instrumentos de planificación sobre los que rige CEPLAN frente a la cadena de valor del PP: “No te dicen, por ejemplo, cómo PEI y POI responden al PP, en ningún lugar está eso, y normalmente lo hacen diferentes personas con diferentes juicios y diferentes criterios.

Asimismo, V. Condori (comunicación personal, 20 de diciembre, 2019) agrega que, los problemas en el diseño de la cadena de valor se deben a que, la metodología no es lo

suficientemente clara como para generar un estándar de calidad en el diseño, y en la práctica termina sucediendo que “las perspectivas de cómo identificas la cadena de valor varían mucho.

Sin embargo, si bien el diseño de la cadena de valor es fundamental, es importante resaltar que los entrevistados mencionaron que “un buen diseño de la cadena de valor es un factor necesario, pero no suficiente” para el logro de resultados. Inclusive, el servidor civil de la DGPP, cuya identidad prefirió ser reservada, también mencionó lo siguiente:

Durante los aciertos y las falencias tras diez años de implementación, hemos aprendido dos cosas básicas. Primero, el diseño de los programas puede estar bien hecho, pero aun así puede fracasar en la implementación, eso es un aprendizaje recontra importante. Otro es que, la multisectorialidad es bastante más complicada de lo que parece (comunicación personal, 25 de noviembre, 2019).

Por otra parte, J. Salazar (comunicación personal, 12 de enero, 2020) concuerda que “el diseño te ayuda, pero no es determinante”. De modo que, si bien la cadena de valor puede estar correctamente sustentada en evidencia científica, la implementación del propio programa trae consigo diversos obstáculos que terminan generando que los objetivos planteados en el diseño no se concreten en resultados reales en la población (Revuelta, 2007). De manera que, la intervención en sí misma es un ámbito que posee sus propias variables a considerar.

En el marco del PP0002 Salud Materno Neonatal, M. Calderon nos comenta que, en determinada región de la selva, se construyó un centro de salud que promovía el Parto Vertical bajo las condiciones médicas necesaria, dicho método deriva en mayores probabilidades de éxito de nacimientos. No obstante, al inaugurar el establecimiento, durante meses no se contó con la afluencia esperada. Sucede que el local se pintó netamente de blanco, color que para la comunidad tenía el significado de “muerte”, lo cual generaba desconfianza para la mujer gestante y sus familiares, por lo que decidían no atenderse en dicho lugar. Al conocer tal paradigma cultural existente dentro de la comunidad, los encargados del centro de salud decidieron cambiar los colores de la fachada, lo cual generó el incremento del número de mujeres gestantes que accedían al servicio (M. Calderon, comunicación personal, 9 de enero, 2020). Con este ejemplo, se busca evidenciar que el modo de entrega del producto en sí mismo en el campo en el que ocurre la intervención tiene sus propias problemáticas, ya sean culturales, geográficas, políticas, etc.

Por otro lado, los operadores o prestadores del servicio deben estar capacitados en sus funciones y a la vez deben comprender a cabalidad el sentido de la cadena de valor de su determinado programa. Además, dichos operadores deben estar motivados y comprometidos con el resultado a lograr, ello se relaciona directamente con la variable de los incentivos.

En conclusión, es necesario tener un adecuado nivel de rigurosidad y objetividad que respalde la cadena de valor; dado que, esto perjudica el diseño de un producto adecuado para atender la problemática, y con ello, el logro de resultados en la población se vería alterado. No obstante, no es suficiente para garantizar el éxito de un PP. Puesto que, “(...) las características del cliente o del entorno externo influyen en la efectividad del servicio” (Robinson, 2008, p.152). Hacer esta precisión es clave en un contexto en el cual se suele considerar que el correcto diseño de una política pública o intervención pública en general, te garantiza el resultado (F. Franco, comunicación personal, 21 de noviembre, 2019). Asimismo, si bien, la mayoría de entrevistados concluyó que la variable tiene bastante influencia, 2 servidores civiles de la DGPP y 3 especialistas consideraron que este factor tiene regular influencia. Ello debido a que, a nivel de ámbito, la variable no es tan prioritaria como las ya mencionadas.

#### ***1.4.3. Nivel de claridad en los objetivos***

Al respecto de la variable nivel de claridad en los objetivos, Marcel (2008) comenta “la necesidad de contar con objetivos claros y priorizados” (p.44). En esa línea, a partir de los resultados de la investigación, 17 de los 22 entrevistados (9 especialistas, 4 servidores civiles de la DGPP y 4 expertos) mencionaron que la variable tiene bastante influencia en la implementación del PpR, Señalando en su mayoría que tener un objetivo claro y bajo un enfoque en el ciudadano, es lo que termina dirigiendo el accionar de los actores dentro del Programa Presupuestal.

Al respecto, Z. Llampén (comunicación personal, 08 de enero, 2020) comenta que “Si el objetivo no lo tienes claro, tú puedes poner debajo del programa presupuestal en su diseño cualquier producto, entonces definir bien ese resultado final, me parece uno de los temas básicos dentro del diseño del PP”. De manera que, la falta de claridad en los objetivos puede comprometer el diseño de los productos a entregar, y con ello, afectar los resultados.

Asimismo, por el lado de los especialistas de PP, Myriam Herrera (comunicación personal, 14 de enero, 2020), comentó que, en primera instancia, el objetivo debe estar bien formulado, y seguidamente debe ser entendido por todos los participantes, desde el Ministro o Viceministros, hasta el operador o quien entrega el producto a nivel de territorio. Y finalmente, este objetivo debe ser correctamente representado en un buen indicador. Esto último, dado que los indicadores serán los parámetros que determinen el cumplimiento de los resultados o las medidas que determinen un buen desempeño (Armijo, 2011). De modo que, el indicador resulta también una manera de clarificar el resultado perseguido. Y de no tenerse claridad al respecto, desde el diseño del PP se estaría generando una barrera para el logro de resultados.

Adicionalmente, V. Condori (comunicación personal, 20 de diciembre, 2020) añade que “si no saben hacia dónde van a llegar, no van a saber qué modificar, o qué cambiar, o qué proteger

y la sinergia no se da si no sensibilizas a toda tu organización”. De modo que, además de tener objetivos claro, estos deben ser comunicados e interiorizados dentro de los actores que intervienen en la misma. Por otro lado, Gregoria Baquerizo (comunicación personal, 8 de enero, 2020), especialista de PP, comenta el siguiente caso sobre la claridad de los objetivos: “Cuando nosotros salimos a campo, hay coordinadores que no entienden cuando les pedimos que la capacitación de hogares sea de uno en uno, y terminan capacitando en grupos. Eso influye en no cumplir la meta”. De modo que, la variable no solo es importante en la alta dirección sino también en los operadores de línea del PP; debido a los problemas de agencia que surgen de los diferentes intereses de los operadores, como en el caso mencionado, en los coordinadores que entregan capacitaciones a las familias. Coincidentemente, Revuelta (2007) señala que, bajo un enfoque “bottom-up”, los operadores de línea, o servidores civiles de primera línea, por lo general, buscan alterar el sistema a fin de poder simplificarse la labor, aun cuando esto actué en contra de los objetivos perseguidos por el programa o la política pública.

En síntesis, la mayoría de los entrevistados afirma que la variable tiene bastante influencia, asimismo, los especialistas de PP afirman que dicha claridad debe verse reflejada en indicadores correctamente formulados, y, además, deben ser interiorizados tanto en la alta dirección como en el nivel más operativo del programa. Sin embargo, 5 de los entrevistados considera que tiene regular influencia y el resto considera poca influencia, esto debido a la mayor inclinación de importancia frente a otras variables del ámbito.

#### ***1.4.4. Decisiones no basadas en evidencia***

En base a los resultados, la variable decisiones no basadas en evidencia fue calificada por 19 de los 24 entrevistados (9 especialistas de PP, 9 servidores civiles de la DGPP y 1 experto) quienes consideraron que tiene bastante influencia en la reforma presupuestal. Esta variable cobra mucha importancia tanto en el diseño de la cadena de valor del PP, así como en las constantes mejoras del mismo como parte de la información de desempeño derivada de la evaluación.

En línea con la mayoría, Z. Llampén (comunicación personal, 08 de enero, 2020) declara lo siguiente: “si comienzo a poner temas que no están relacionados o la evidencia no te dice que te puede ayudar a este resultado final, tampoco vamos a poder lograr resultados, y esto en la práctica deslegitima el tema de PpR”. De modo que, la evidencia debe cumplir con estándares mínimos de rigurosidad para no afectar negativamente los resultados.

Por el lado de los especialistas de PP, G. Baquerizo recalca la importancia de que la evidencia llegue de manera oportuna para la toma de decisiones. Como ejemplo, comenta que, el

programa Haku Wiñay busca implementar el uso de *Tablet* en los *yachachiqs*<sup>4</sup>, con la cual ellos pueden mostrar sus resultados de manera más rápida. Al respecto, dicha mejora es muy importante porque a nivel nacional se cuenta con más de 1000 *yachachiqs* por año (G. Baquerizo, comunicación personal, 08 de enero, 2020). Ellos cumplen un rol fundamental en el desarrollo de capacidades de agricultura y crianza de animales en los pobladores, lo cual contribuye al fortalecimiento del sistema de producción familiar rural. Así, la recolección de data y conocimiento diario del avance generado por lo *yachachiqs*, de manera oportuna y constante, conlleva a una mejora en la toma de decisiones, pues permite basarse en evidencia actualizada.

Asimismo, es importante analizar la variable desde la perspectiva de la ciudadanía. En otras palabras, si la ciudadanía no considera la evidencia como correcta, la implementación del PP puede verse perjudicado por las resistencias hacia el producto. L. Cordero comenta que, en el caso de la DCI, muchas regiones y ciudadanos no tenían confianza en que los Controles de crecimiento y desarrollo pudieran ayudar a reducir los índices de DCI; dado que, se tenía el pensamiento de que la desnutrición solo se podía combatir por medio del incremento en la alimentación. De modo que, no muchos ciudadanos y/o gobernadores regionales estaban predispuestos a recibir el producto. Es así, que el BID realizó un video comparando a niños de dos diferentes localidades, unos que recibieron los beneficios del programa y otros niños de una localidad vecina que se negaron a recibir. En ello, se pudo apreciar diferencias en talla y desenvolvimiento de los niños, así como desempeño escolar, es así que el gobernador regional y los ciudadanos pudieron comprender que la evidencia científica sobre la cual se basaba el programa y sus diferentes productos sí tenían razón de ser, y finalmente aceptaron continuar con el programa (L. Cordero, comunicación personal, 25 de enero, 2020).

De manera que, si la evidencia científica es contraria a las creencias de los ciudadanos, es un problema que puede surgir dentro de la implementación operativa del PpR. Siendo fundamental que el equipo técnico del programa sepa comunicar la proposición de valor del programa y sepa transmitir o comunicar de manera simple y efectiva la evidencia detrás de cada uno de los productos.

Adicionalmente, M. Calderón, relata el problema que se presenta en el programa Cuna Más, en el cual los padres suelen preocuparse cuando ven que sus hijos no gatean, cuando en realidad, la evidencia explica que no es necesario que el niño gatee para saber que está cumpliendo con su desarrollo. Sino que, basta con que el niño se mueva o se arrastre. Eso hace que dicho niño

---

<sup>4</sup> Según el MIDIS denomina *yachachiqs* a los líderes tecnológicos comunales, importantes actores para el fortalecimiento en la generación y transferencia de conocimientos que hace sostenibles los proyectos productivos

atraviase su ventana de desarrollo correctamente. Sin embargo, los padres no creen eso, sino que tienen una idea muy distinta a la que la evidencia muestra. Al respecto, comenta lo siguiente:

¿Cuál es el negocio? Es que tú les expliques a los papás por qué sucede esto. Una parte importante del programa Cuna Más es que conversan con los padres y les explican: “Tranquilo, es normal, así sucede”. Parece algo muy sencillo, pero cuando tienes una población de más de 50 mil niños que atienden a nivel nacional y sientes que es un problema que sucede en muchos lugares, entonces deja de ser algo sencillo para ser algo en lo que incluyes mucha información, por medio de cartillas, guías, que los papás lean, entiendan, incluyendo videos que explican que el desarrollo integral de los niños tienen ventanas de desarrollo a fin de que ellos entiendan que está bien (M. Calderon, comunicación personal, 9 de enero, 2020).

De modo que, tanto por el lado de los especialistas del MEF, como los especialistas de los PPs, la evidencia cumple un rol fundamental: por una parte, para el diseño, y por otra, esta debe ser comunicada de manera efectiva hacia la población; de lo contrario, puede significar un potencial problema para la implementación. No obstante, al respecto, R. Salhuana sostiene que es parte de una de las etapas menos dificultosas en la implementación del PpR, en comparación a la mayor complejidad que implica otras fases como es la coordinación entre los actores, sin dejar de reconocer la importancia de esta variable. Sin embargo, como declararon L. Cordero y M. Calderon, durante la ejecución del PP, la evidencia recupera un rol importante dado que esta debe ser correctamente comunicada a fin de no enfrentar un posible rechazo por la población.

De lo comentado, podemos extraer que la toma de decisiones no basadas en evidencia termina afectando la cadena de valor, y con ello, los resultados. Asimismo, juega un rol fundamental al momento de ser transmitida de manera adecuada a la población a fin de evitar barreras en la implementación. De modo que el presente factor sí debe ser considerado como bastante influyente. Por el contrario, 3 entrevistados consideraron con regular influencia y 2 con poca influencia. Ello debido a que, no siempre se cuenta con la evidencia científica suficiente, no obstante, esto no te impide diseñar o implementar el PP.

#### ***1.4.5. Entidad realiza seguimiento del cumplimiento de las acciones correctivas de sus evaluaciones***

A partir de la investigación, aparece una nueva variable que se relaciona con las recomendaciones que surgen de la evaluación de desempeño realizada por el Equipo de Seguimiento y Evaluación del PP en cuestión. Las cuales son muy distintas de las que realiza el MEF, estas tienen la ventaja de estar mucho más cercano al trabajo de campo realizado en el

programa. Asimismo, están directamente relacionadas con la intervención, y la operacionalización del PP. Al respecto, M. Calderon, en base a su experiencia en Cuna Más evidencia la eficiencia que existe en el proceso de seguimiento y evaluación de un equipo que está directamente relacionado al PP:

La idea es que esas recomendaciones sean tomadas e incluidas en la intervención. (...) En Cuna Más hicimos algo muy interesante. Armamos hitos para hacer esa implementación, hicimos una gran matriz de las recomendaciones encontradas en campo, e hicimos un semáforo para priorizar determinadas recomendaciones, y las que podían ser implementadas en campo. Porque encontrábamos que la madre cuidadora tal vez no usaba los materiales de forma correcta, le avisamos al acompañante técnico, quien dio más capacitación a la madre cuidadora y solucionamos el problema. Pero qué pasa si hay una recomendación que dice que la infraestructura no es la correcta, eso ya no lo van a solucionar ellos, sino que la debo solucionar yo (como Responsable Técnica del PP) (M. Calderon, comunicación personal, 09 de enero, 2020).

De modo que, las recomendaciones poseen la ventaja de brindarse con rapidez y se enfocan en problemas relacionados directamente al ámbito operacional del programa, permitiendo generar una constante mejora. Es tal su importancia, que incluso M. Herrera (comunicación personal, 14 de enero, 2020) destaca estas recomendaciones como igual de relevantes, o incluso más, que las recomendaciones generadas por las EDEPs. No obstante, a pesar de su influencia en la implementación del PpR, es importante tener en cuenta también que esta variable genera determinada resistencia dentro del equipo responsable del PP, al respecto, N. Tasayco (comunicación personal, 21 de enero, 2020) comenta que:

Los resultados específicos de los PPs responden finalmente a un objetivo de política nacional. Sin embargo, por parte del propio programa, se hacen muy pocas evaluaciones en realidad a conciencia porque creo que no estamos acostumbrados, por lo menos en el sector público, a que nos digan que nos equivocamos.

De modo que, dicha resistencia puede derivar en el incumplimiento de las acciones correctivas generadas por estas evaluaciones. Finalmente, es relevante tener en cuenta que este tipo de recomendaciones, generadas por el propio equipo de evaluación del programa, fue la que se utilizó prioritariamente durante la primera fase de implementación del PpR, cuyo cumplimiento derivó en diversas mejoras, según lo comentado por L. Cordero (comunicación personal, 25 de enero, 2020). Además, es preciso indicar que desde la Dirección de Calidad de la DGPP se busca priorizar las recomendaciones derivadas de los programas, dado que ello empodera que se puedan reconocer las dificultades que se presentan y puedan plantearse soluciones fácilmente, mejorando

así la implementación de la reforma del PpR. En síntesis, es necesario tener en cuenta la variable como influencia en la implementación de la reforma presupuestaria.

Finalmente, a partir del capítulo de análisis y resultados se puede destacar diferentes puntos clave. En primer lugar, a pesar de los diferentes cambios en las normas técnicas y metodología de diseño de PPs durante la implementación del PpR, en base a las respuestas de los entrevistados, se destaca que el ámbito de Programas Presupuestales tiene mayor relevancia en la implementación de la reforma presupuestal. En línea con ello, cada una de las variables que componen este ámbito fueron las que tuvieron mayor asignación de puntaje de “bastante influencia”, estas son las siguientes: (1) Nivel de coordinación entre los actores responsables, (2) Adecuado diseño del Programa Presupuestal basado en evidencia, (3) Nivel de claridad en los objetivos, y (4) Decisiones no basadas en evidencia. De modo que, en línea generales se puede afirmar que este es el ámbito a priorizar.

En segundo lugar, bajo una perspectiva de evaluación de los factores, encontramos que hay factores que también influyen bastante en la implementación del PpR, muy aparte de los ubicados en el ámbito de Programas Presupuestales. Tales como: (1) Emisión de normas técnicas aplicables, (2) Cultura organizacional orientada a resultados, y (3) Nivel de claridad de los resultados del programa en los colaboradores. Por una parte, la emisión de normas técnicas aplicables y la claridad de las mismas influye directamente en el diseño de los PPs (precisamente el ámbito más influyente para los entrevistados), dado que representan las pautas técnicas a seguir de manera obligatoria. Asimismo, como se vio en la teoría, estas deben prevenir la generación de “excesiva rigidez” a fin de no ser obstáculos para la innovación y mejora continua de los mismos. Por otra parte, una cultura organizacional orientada a resultados que abarque desde la alta dirección hasta el nivel más bajo y operativo de la implementación del PpR tiene bastante influencia en el éxito de la implementación; precisamente porque disminuye las probabilidades de que los agentes reduzcan esfuerzos, y los resultados se vean negativamente afectados (también veremos más adelante que, en el análisis de Vester, este factor juega un rol crítico). En esa misma línea, es que los colaboradores deben tener claro los resultados que busquen generar sus determinados programas.

Asimismo, es importante destacar que hay factores que, si bien en la literatura encontraban gran relevancia, en la práctica no poseen bastante influencia. Estos vienen a ser: (1) Número de programas a cargo de la entidad y (2) Número de trámites y normativas técnicas. En el primer caso, la creación de cada programa necesariamente tiene un equipo técnico, así como recursos asignados para su implementación, siendo así que hay ministerios que tienen una gran cantidad de PPs, o crean nuevos PPs, y si bien esto les puede generar mayores costos de

transacción para la asignación de equipos y recursos, no es un factor que influya bastante en el éxito de dicha implementación. En el segundo caso, respecto al Número de trámites y normativas técnicas, si bien pueden generar ineficiencia o papeleo, en los últimos años dicha práctica está atravesando mejoras con el apoyo de la tecnología y las mejoras en procesos derivadas de la búsqueda de modernización en la gestión pública; de manera que, no termina siendo bastante influyente para el éxito de la reforma.

En tercer lugar, existen variables que, si bien no resaltaron mayoritariamente en la literatura revisada, sí fueron destacadas por los entrevistados, tales como: (1) Entidad realiza seguimiento del cumplimiento de las acciones correctivas de sus evaluaciones y (2) el Nivel de apoyo político de los Gobernadores Regionales y Locales; siendo que también jugaron un rol importante en las fases de la implementación de la reforma, principalmente en la primera fase. Como bien se sabe, cada equipo técnico dentro del PP tiene una subdivisión encargada de la evaluación y seguimiento, generando así recomendaciones que constantemente deben ser acatadas. En esa dirección es que dichas recomendaciones deben recibir un seguimiento que controle el cumplimiento de las mismas, a fin de poder generar mejora continua en la implementación del PP. Asimismo, el nivel de apoyo político de los gobernadores regionales y locales es fundamental, dado que, ellos son quienes dinamizan las actividades en el nivel más bajo de la implementación, llegando así al ciudadano. Siendo así importante que ellos puedan involucrar en sus agendas un compromiso con los diferentes programas presupuestales en los que se requiera su participación.

Finalmente, en cuarto lugar, es importante destacar que a lo largo de la historia en la implementación del PpR y en base a lo declarado por los diferentes entrevistados, el factor de Adecuada selección de los incentivos presupuestarios ha sido una constante sin resolver. Esto teniendo en cuenta de que sus indicadores o sistemas de medición han tenido diversas consecuencias no intencionadas derivando negativamente en el desempeño de la implementación: por ejemplo como pasó en primera instancia con los CAR, luego con el incentivo de diseño de programas presupuestales que finalmente derivó en una medida para protección del presupuesto institucional, más allá de las implicancias que pudiera tener acorde con mejora en logro de resultados, y finalmente con los incentivos municipales en los que puede existir la consecuencia adversa de “sobrecompensación” derivada de la asimetría de información en el marco del problema de agencia entre el MEF y las municipalidades.

## 2. Desarrollo de la Matriz de Vester

En base a los puntajes, criterios asignados y filtros de selección mencionados en la metodología de esta investigación, se desarrolla la Matriz Vester para clasificar los principales factores que afectan la implementación de la reforma presupuestal. La correcta lectura de esta matriz es la siguiente: cada valor se refiere a cómo el problema de la fila afecta al problema de la columna. De esta forma, la última columna de la tabla señala el nivel de influencia de cada problema en el sistema y la última fila indica qué tanto es influenciado por los otros elementos del sistema. Es importante resaltar que, para el presente análisis, no se toma en cuenta las nuevas variables halladas en el acápite anterior. A continuación, en la Tabla 18 se presenta la Matriz de Vester desarrollada.

**Tabla 18: Matriz de Vester**

Problema	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	Total Horizontal
A	1	0	1	0	0	2	0	3	2	0	0	2	2	2	0	1	0		16
B	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	5
C	2	0	1	0	0	3	1	1	1	1	0	2	1	2	1	1	1	1	17
D	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	2	2	2	2	15
E	1	0	0	0	1	0	0	2	0	3	1	0	1	0	1	3	3	3	18
F	1	0	1	0	0	1	0	0	2	1	0	2	0	2	3	3	3	3	19
G	0	0	0	0	0	0	3	3	2	3	0	3	1	3	3	3	3	3	27
H	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	0	2	1	1	3	3	2	2	20
I	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	0	1	0	0	1	2	1	1	13
J	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	2	0	0	2	0	6
K	1	2	0	0	0	0	1	0	1	2	1	0	1	0	0	2	2	1	13
L	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
M	1	2	0	0	0	1	1	0	2	1	1	0	1	1	1	1	1	3	16
N	1	0	0	0	0	0	2	1	2	2	1	0	1	2	1	1	1	1	15
O	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	1	2	2	0	3	3	13
P	0	2	0	0	0	0	1	0	0	3	3	0	2	2	2	2	3	3	20
Q	1	2	0	0	0	0	2	0	2	3	2	0	1	2	2	3	3	3	23
R	1	1	0	0	0	0	1	0	1	3	3	0	1	3	1	3	1	1	19
<b>Total Vertical</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>17</b>	<b>31</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>24</b>	<b>17</b>	<b>21</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	<b>29</b>	

## 2.1. Tabulación de problemas

A partir del total de puntajes, las variables se agruparán en los siguientes tipos de problemas: críticos, activos, pasivos e indiferentes. De acuerdo con la metodología de la Matriz Vester, expuesta en el Marco Metodológico de esta investigación, los problemas críticos son aquellos que son altamente influenciables e influyentes, los activos son muy influyentes y poco influenciables, los pasivos son poco influyentes y muy influenciables, y, finalmente los indiferentes son poco influyentes e influenciables. Cabe resaltar que, para la elaboración de la Matriz Vester, las variables se han escrito en forma de problemas.

En ese sentido, el valor máximo y mínimo del total horizontal fueron 29 y 1 respectivamente, por lo que su valor de corte es 15; por otro lado, los valores máximo y mínimo del total vertical fueron 31 y 0 respectivamente, por lo que su valor de corte es 15.5. Finalmente, considerar que el nivel de influir se localiza en el eje horizontal y el nivel de ser influenciado se localiza en el eje vertical. A continuación, en la Tabla 19, se presenta una segunda agrupación de los problemas definidos.

**Tabla 19: Agrupación de problemas por categoría**

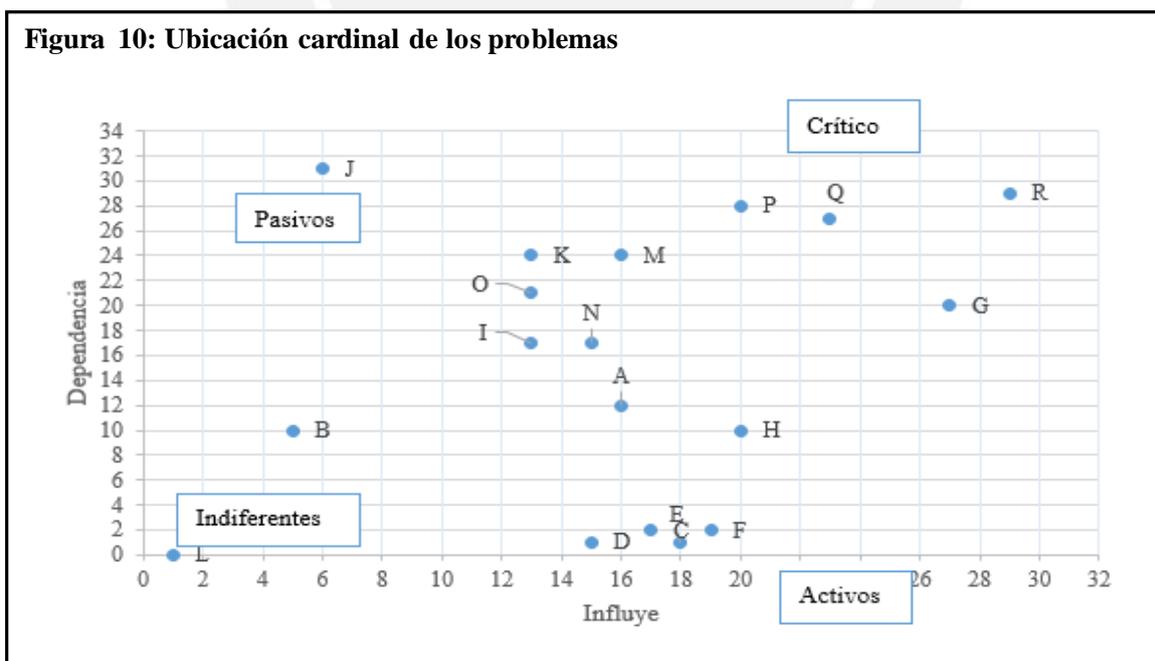
Variables	Problemas críticos	Puntaje Horizontal	Puntaje Vertical
<b>G</b>	Cultura organizacional no orientada a resultados	27	20
<b>N</b>	Número de programas a cargo de la entidad	15	17
<b>M</b>	Insuficiente disponibilidad de información de desempeño simple y utilizable	16	24
<b>P</b>	Ausencia de un adecuado diseño de la cadena de valor	20	28
<b>Q</b>	Falta de claridad en los objetivos en los programas presupuestales	23	27
<b>R</b>	Decisiones no basadas en evidencia	19	29
Variables	Problemas activos	Puntaje Horizontal	Puntaje Vertical
<b>A</b>	Bajo nivel de apoyo político de los emprendedores o actores políticos	16	12
<b>C</b>	Inadecuada selección de los incentivos presupuestarios	17	2
<b>D</b>	Alta rotación de puestos estratégicos en la Dirección General de Presupuesto Público	15	1
<b>E</b>	Emisión de normas técnicas no aplicables	18	1
<b>F</b>	Falta de seguimiento de las recomendaciones generadas por la evaluación de desempeño	19	2

**Tabla 19: Agrupación de problemas por categoría (continuación)**

<b>H</b>	Servidores civiles no capacitados en la herramienta	20	10
<b>VARIABLES</b>	<b>Problemas pasivos</b>	<b>Puntaje Horizontal</b>	<b>Puntaje Vertical</b>
<b>I</b>	Bajo nivel de asimilación de los objetivos para la entidad y los servidores civiles	13	17
<b>J</b>	Cartera de productos no delimitados	6	31
<b>K</b>	Falta de claridad de los resultados de los programas en los servidores civiles	13	24
<b>O</b>	Insuficiente coordinación entre los actores responsables	13	21
<b>VARIABLES</b>	<b>Problemas indiferentes</b>	<b>Puntaje Horizontal</b>	<b>Puntaje Vertical</b>
<b>B</b>	Bajo nivel de apoyo político de la ciudadanía	5	10
<b>L</b>	Exceso de trámites y normativas técnicas	1	0

En base a la Tabla 19, se puede concluir que el caso cuenta con seis problemas críticos, seis problemas activos, cuatro problemas pasivos y dos problemas indiferentes.

A continuación, tal como se puede ver en la Figura 10, acorde con las ubicaciones cardinales y los puntajes asignados, se detallan los problemas críticos, activos, pasivos e indiferentes.



En base a los puntajes se detalla como problemas críticos, cuyas variables son influenciadas e influyentes a: 1) cultura organizacional no orientada a resultados; 2) número de programas a cargo de la entidad; 3) insuficiente disponibilidad de información de desempeño simple y utilizable; 4) ausencia de un adecuado diseño de la cadena de valor; 5) falta de claridad en los objetivos de los programas presupuestales y 6) decisiones no basadas en evidencia. En contraste, con los resultados del análisis se rescata que, las variables obtenidas como críticas son confirmadas por los entrevistados con bastante influencia en la reforma presupuestaria. Es decir, si no hay una cultura de resultados interiorizada en una entidad, los objetivos de los PP no estarían alineados, así como, no contar con información de desempeño simple, los tomadores de decisiones no tendrían evidencia para que sea implementada en las intervenciones, lo cual afecta al diseño de la cadena de valor. Asimismo, si bien la variable 2, es considerada como crítica, en la práctica tiene regular hasta poca influencia.

En base a los puntajes se detalla como problemas activos, cuyas variables son influyentes y poco influenciadas, a: 1) bajo nivel de apoyo político de los emprendedores o actores políticos, 2) inadecuada selección de los incentivos presupuestarios, 3) alta rotación de puestos estratégicos en la Dirección General de Presupuesto Público, 4) emisión de normas técnicas no aplicables, 5) falta de seguimiento de las recomendaciones generadas por la evaluación de desempeño, y 6) servidores civiles no capacitados en la herramienta. En contraste, con los resultados del análisis se rescata que las variables 1, 3, 4 y 6 tienen bastante influencia, las cuales en sí mismas encuentran su solución independientemente. Tal es el caso, de la variable 1, el incentivo se deriva en la búsqueda de la generación de valor público; la variable 3, parte de incrementar las estrategias de incentivos laborales; la variable 4, parte de la estandarización de información sobre las normas técnicas; y la variable 6, parte de reforzar los procesos de seguimiento y evaluación de las capacitaciones. Por otro lado, las variables, 2 y 5, parten de fortalecer los instrumentos del PpR.

En base a los puntajes se detalla como problemas pasivos, cuyas variables son poco influyentes y muy influenciadas, a: 1) bajo nivel de asimilación de los objetivos para la entidad y los servidores civiles, 2) cartera de productos no delimitados; 3) falta de claridad de los resultados de los programas en los servidores civiles y; 4) insuficiente coordinación entre los actores responsables. En contraste, con los resultados del análisis se rescata que las variables 1, 2, 3 y 4, para los entrevistados tienen bastante influencia, pero en términos de comparación con otros problemas como los críticos y activos no generan disturbio, dado que sus posibles soluciones se enmarcan en temas organizacionales.

En base a los puntajes se detalla como problemas indiferentes, cuyas variables no influyen ni son influyentes, a: 1) bajo nivel apoyo político de la ciudadanía y 2) exceso de número de

trámites y normativas técnicas. En contraste, con los hallazgos de la investigación, ambas variables son consideradas por los entrevistados con poca influencia en la reforma presupuestal. Por un lado, se identifica en la variable 1, un vacío en la necesidad de información e interés de la ciudadanía sobre el PpR, y, por otro lado, la variable 2, no se convierte en un problema, pues los procedimientos técnicos siempre van a existir y es casi imposible evitarlos si se quiere lograr la implementación de una intervención.

Asimismo, en vista que según el acápite anterior, el ámbito más relevante e influyente es el ámbito de los Programas Presupuestales, es necesario comentar que acorde con la Matriz de Vester, los problemas que más influyen en este ámbito son los siguientes: (E) Emisión de normas técnicas no aplicables, (F) Falta de seguimiento de las recomendaciones generadas por la evaluación de desempeño, (G) Cultura organizacional no orientada a resultados y (H) Servidores civiles no capacitados en la herramienta. De modo que estas son las que pueden generar mayores problemas para este ámbito, siendo que los dos primeros problemas, están bajo el control de la DGPP.

En conclusión, la matriz de Vester permitió que se identificaran los principales problemas que hacen frente a la implementación del PpR, clasificándolos de acuerdo a su nivel de influencia. La presente investigación no ahonda en soluciones para cada variable hallada, pero si presenta un panorama general de cada una de ellas.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el siguiente apartado se presentan las conclusiones de la investigación, al igual que las recomendaciones referentes al objeto de estudio y futuras investigaciones.

### 1. Conclusiones

El objetivo general de la presente investigación fue analizar los principales problemas que influyen en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú en el marco de la Gestión por Resultados. A continuación, se presentan las conclusiones de la misma.

#### 1.1. Conclusiones del PpR

A partir de lo investigado, se concluye que el paradigma de la Nueva Gestión Pública ha construido un referente de “un futuro deseado” para la gestión pública, que se basa en la mejora de los procesos de reforma administrativa del Estado para lograr resultados. En este marco, los países buscan generar tanto eficiencia como eficacia en la entrega de sus servicios, es decir usar sus recursos de manera eficiente a través de una gestión orientada a resultados. Uno de los medios por el cual se canaliza dicho objetivo es por la implementación del Presupuesto por Resultados.

- En relación a las experiencias de la implementación del PpR en Chile, Colombia y México se concluye que dichos países consolidan un sistema de control de gestión, cuyo objetivo es monitorear y evaluar la calidad del gasto. En contraste, en el Perú, aún no existe un sistema de evaluación como tal, es decir, no hay un rector que uniformice procesos o lineamientos técnicos en cuanto a la evaluación de desempeño. Este punto es fundamental, dado que, según lo visto en el marco teórico, un sistema de monitoreo y evaluación es un componente importante en el PpR, ya que este influye en algunos de los factores destacados como críticos según la matriz de Vester, tales como: “Insuficiente disponibilidad de Información de desempeño simple y utilizable” y “Decisiones no basadas en Evidencia”.
- A pesar de que, la literatura internacional resalta la transparencia y rendición de cuentas como uno de los principales componentes del PpR, estos elementos como tal no figuran en la reforma presupuestal en el Perú, pues se han priorizado otros elementos como: Programas Presupuestales, Incentivos, Seguimiento y Evaluación. Sin embargo, existe un interés por parte de la DGPP el introducir estrategias que fortalezcan la transparencia y rendición de cuentas en su gestión, de manera que, se garantice la disponibilidad de información en todos los niveles del estado y la ciudadanía fortaleciendo la Nueva Gobernanza Pública.

- Acorde con el D.L. N°1440 la tercera fase se enfoca en los Programas Presupuestales orientados a Resultados, los cuales buscan fortalecer el nivel de coordinación entre actores responsables, el adecuado diseño de la cadena de valor, el nivel de claridad en los objetivos, la toma de decisiones basadas en evidencia y el nivel de apoyo político de los actores, principalmente el de los Ministros, y son coordinados entre los diferentes Viceministros involucrados en la temática del programa. Dichos cambios correspondientes a la tercera fase, se alinean a la Nueva Gobernanza Pública, pues abordan problemas que son de mayor exigencia o necesidad de la ciudadanía, basándose en valores democráticos, y no de una misión institucional como sí lo fue durante la segunda fase. Al mismo tiempo busca generar colaboración intersectorial, teniendo así un enfoque de redes organizacionales y relaciones transversales entre los sectores para la creación de valor público.

## **1.2. Conclusiones de los factores que influyen en la implementación**

La literatura revisada sobre el Presupuesto por Resultados nos indica que existen factores que afectan la etapa de implementación. A partir de las entrevistas realizadas a los actores y los resultados de la Matriz de Vester, se identificó que, si bien no todas las variables halladas en la literatura influyen como barreras en la implementación de la reforma presupuestaria en el contexto peruano, existen los problemas críticos, pasivos, activos y los problemas indiferentes.

- Los problemas críticos se caracterizan por ser influyentes y muy influenciados. Dentro de este grupo son 4 los más influyentes en la implementación del PpR. Tanto la teoría como los resultados de las entrevistas denotan que son: (1) la cultura organizacional no orientada a resultados, (2) Falta de claridad en los objetivos en los programas presupuestales, (3) Decisiones no basadas en evidencia y (4) Ausencia de un adecuado diseño de la cadena de valor. En primer lugar, se requiere de una cultura orientada a resultados, donde los miembros de una organización se alineen a los objetivos perseguidos, estando dispuestos a coordinar con otras entidades, adaptarse a las demandas de los ciudadanos, y a la mejora continua. En segundo lugar, la falta de claridad en los objetivos de los programas presupuestales es un problema crítico; dado que, si los servidores civiles del equipo técnico del PP y los operadores no interiorizan la dirección a seguir, entonces el diseño del mismo, las actividades operativas y las asignaciones presupuestarias se pueden ver comprometidas negativamente. En tercer lugar, las decisiones no basadas en evidencia comprometen la calidad del diseño del PP en tanto se basen a evidencia empírica y no en evidencia factual. Además, dicha evidencia debe ser capturada de manera oportuna para la toma de decisiones y comunicada efectivamente a

la ciudadanía. Finalmente, la ausencia de un adecuado diseño de la cadena de valor, que si bien es un factor básico, no es suficiente para el éxito del programa.

- Considerando que los problemas pasivos tienen poca influencia y son muy influenciados. Uno de los problemas pasivos en común detectado en los casos de estudio de: Chile, Colombia y México, es la insuficiente coordinación entre los actores responsables. A pesar de que, en la literatura se detalla la importancia de esta variable, en dichos países se describe que la administración de instrumentos de control de gestión se encuentra a cargo de distintos servidores civiles, existe un involucramiento limitado de las autoridades superiores, por ello, la información del seguimiento y evaluación no es utilizada suficientemente en el proceso presupuestario. Asimismo, en el Perú, se presenta dicho problema, los entrevistados declararon que es importante fortalecer los niveles de coordinaciones internas y externas para lograr claridad en los resultados y la asimilación de los objetivos en la entidad.
- El diseño adecuado de incentivos juega un rol muy relevante y delicado en la implementación del PpR; puesto que al ser un factor activo (poco influenciado y muy influyente), la selección inadecuada de los mismos derivará en fuertes efectos negativos para otros factores. Tal y como se puede observar en la Matriz de Vester, el diseño inadecuado de incentivos es la variable más influyente hacia una cultura no orientada a resultados- el cual es uno de los problemas más críticos, incluso resaltando como factor bastante influyente por los entrevistados-, y este a su vez terminaría influenciando a otros problemas, poniendo en total riesgo los resultados de la reforma. Por ello, el diseño de incentivos es una de las variables más complejas y delicadas. Esto toma mayor relevancia al considerar que dichos incentivos pueden derivar en comportamientos perversos por parte de los agentes, tal como se describió en el marco teórico.
- Respecto a los problemas indiferentes (no influyen ni son influenciadas) hallados en la Matriz de Vester, podemos encontrar: “El bajo nivel de apoyo político de la ciudadanía” y “El exceso de trámites y normativas técnicas”. Sin embargo, entre ambos factores, el que resalta más es el nivel de apoyo político; puesto que, si bien no fue considerado como “bastante influyente” en el éxito de la implementación, sí fue considerado como un posible impulsor de la reforma presupuestal. Esto quiere decir que, si bien un bajo nivel de apoyo político por parte de la ciudadanía, no genera problemas en el éxito de la reforma, su presencia acompañada de sistemas de transparencia y rendición de cuentas que puedan empoderarla con información de desempeño, puede impulsar o brindar mayor sostenibilidad a la reforma. Incluso este factor llega a alcanzar mayores niveles de

influencia en la implementación de determinados PPs, en los cuales se necesita de líderes o grupos voluntarios organizados dentro de la propia ciudadanía.

- Uno de los factores que no apareció como resultado de la revisión académica, y que fue sugerida y rescatada considerablemente por los entrevistados, es el nivel de apoyo político de los gobernadores regionales y locales. Considerados como agentes cruciales para la implementación de los programas presupuestales que ameritan articulación territorial; puesto que, precisamente estos son los servidores civiles de primera línea que participan del nivel más bajo de implementación en la política pública (acorde con el enfoque “De abajo hacia arriba”). Justamente este factor presenta dos grandes retos para el Ministerio de Economía y Finanzas. Por un lado, tal como se explicó en el marco contextual, una de las debilidades en la implementación del PpR que yace desde inicios de la segunda fase es la insuficiente articulación y coordinación que los PPs establecen con estos actores políticos. Y, por otra parte, el MEF tiene también el gran reto de incentivar la participación de ellos, evitando consecuencias adversas no intencionadas del tipo: Beneficio y desvío político, y elusiones de esfuerzos. Principalmente el primer tipo, dado que estos actores, por lo general poseen intereses políticos relacionados a sus candidaturas.
- Por otro lado, otro factor que no derivó de la literatura académica realizada y; sin embargo, fue sugerida por los entrevistados, en su mayoría especialistas de PP, fue el seguimiento del cumplimiento de las acciones correctivas de las evaluaciones que derivan del propio equipo técnico del PP en cuestión. Este punto es de suma importancia, dado a la influencia que tiene en la mejora continua del PP, teniendo la ventaja de generar incluso recomendaciones de manera más rápida que las que derivan de evaluaciones realizadas por el propio MEF, y además siendo menos complejas de llevar a cabo. De modo que permite adecuaciones operativas más rápidamente. En línea con ello, dado que en el caso peruano no existe un sistema de evaluación propiamente definido, queda aún un gran reto en el establecimiento de normativas técnicas, estándares y lineamientos para la realización de tales evaluaciones y el proceso para dar seguimiento al respectivo cumplimiento de sus acciones correctivas.

## **2. Recomendaciones**

### **2.1. Recomendaciones para el objeto de estudio**

A partir de las entrevistas realizadas a los involucrados se presentan sugerencias para mejorar la gestión del PpR al igual que acciones o iniciativas que permitan potenciar el desempeño

del mismo. En su mayoría, las presentes recomendaciones van dirigidas a la Dirección General de Presupuesto Público, dado que poseen la rectoría del sistema de presupuesto público.

- A nivel nacional, se recomienda a la PCM, evaluar el tema de unificar el sistema de seguimiento y evaluación en la gestión pública; dado que este cumple un rol importante en el marco de la implementación del PpR, y establece lineamientos y estándares básicos para su correcto funcionamiento a nivel nacional, evitando así, sobrecostos u costos de transacción en las entidades públicas.
- Se recomienda rediseñar el esquema de incentivos, la gestión y los procesos de los mismos a fin de minimizar el comportamiento adverso de los agentes de reducir el esfuerzo al mínimo. Teniendo en cuenta que, las probabilidades de fallar y terminar diseñando un “incentivo perverso” incrementan cuando: en primera instancia, no se tiene clarificada la agenda de intereses de los diversos actores involucrados en la implementación. En segundo lugar, cuando el incentivo no se impone sobre un actor que tiene suficiente cuota de poder para reordenar la agenda de intereses del resto. En línea con este último punto, uno de los actores claves a considerar frente a la adecuada selección de incentivos son los gobernadores regionales y locales. Finalmente, es importante tener en cuenta la presente recomendación, dado que, tiene influencia en uno de los problemas más críticos hallados en la matriz de Vester: cultura no orientada a resultados. Más aún, en el actual contexto en el cual una nueva fase del PpR está iniciando, y errores en este sentido pueden derivar también en una pérdida de legitimidad de la misma.
- Fortalecer el modelo de Gestión por Resultados dentro de las entidades públicas. Si bien, el propiciar una Gestión por Resultados involucra la responsabilidad de la Presidencia de Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública, es el Ministerio de Economía y Finanzas mediante la Dirección General de Presupuesto Público, la que también debe participar de esta coordinación; dado que, el sistema administrativo de Presupuesto y el mecanismo de Presupuesto por Resultados tiene que adoptar una cultura de enfoque en resultados para poder operar. Asimismo, se debe promover el cambio cultural de las instituciones hacia un enfoque de resultados, alineando los objetivos de la organización y permitiendo compartir una clara información entre los servidores civiles.
- Disponer de información actualizada y oportuna para los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía, de manera coordinada con la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública; dado que, posee la rectoría en el tema de transparencia a nivel nacional. De este modo, no solo se empodera a la ciudadanía a fin de generar mayor sostenibilidad para la reforma presupuestal, sino que, también se busca reducir

algunos problemas críticos. Por un lado, la “Insuficiente disponibilidad de información de desempeño simple y utilizable”, dado a la información de resultados publicados de manera sistemática dentro del Portal de Transparencia Estándar, la cual, a su vez, contribuirá a disminuir el número de “Decisiones no basadas en evidencia” (el cual también es identificado como problema crítico).

- El Ministerio de Economía y Finanzas debe realizar las gestiones necesarias para que las entidades participantes en la implementación de la reforma presupuestal puedan contar con herramientas, acompañamiento, guías y normativas para que se formule el presupuesto en el marco de los planes y políticas públicas. Si bien es cierto, recibir todo este material no se traduce en la efectividad del logro del objetivo. Es necesario, que estas tareas estén acompañadas de la elaboración de criterios de seguimiento e indicadores a las intervenciones. De manera que, se puedan reducir los problemas críticos como la ausencia de un adecuado diseño de la cadena de valor y la falta de claridad en los objetivos de los programas presupuestales.
- Dada la gran relevancia del factor de Apoyo político de los gobernadores regionales y municipales, es necesario prevenir que los incentivos generados hacia ellos, puedan evitar generar consecuencias adversas no intencionadas de tipo “Beneficio político” y “Desvío político”, dado que, estos agentes poseen fuertes intereses políticos, lo cual podría desviar sus comportamientos y tomas de decisiones poniendo en riesgo el éxito de la implementación. Por ello, se recomienda, contrarrestar sus diversas conveniencias políticas con evidencia sólida y correctamente comunicada.

## **2.2. Recomendaciones para futuras investigaciones**

- A la fecha no se cuenta con un estudio objetivo y actualizado de las diferentes modelos que ha atravesado la implementación del PpR en el Perú a través de sus diferentes fases, teniendo en cuenta de manera sistemática los resultados logrados bajo la gestión de cada uno de los modelos.
- No hay investigaciones rigurosas e independientes que evalúen los avances en la implementación del PpR para países de la región latinoamericana, que a su vez no sean países miembros de la OCDE. Asimismo, investigaciones que corroboren el nivel de impacto de la reforma en la mejora de resultados concretos en los problemas de la ciudadanía.
- A la fecha, no hay investigaciones que recojan la perspectiva de los gobiernos regionales y locales frente a la implementación del PpR; aun cuando estos representan el nivel más bajo de implementación, teniendo contacto directo con la ciudadanía.

- Adicionalmente, es importante continuar investigando en el marco de la adaptación e implementación del PpR hacia un enfoque de la Nueva Gobernanza Pública, el cual apunta a seguir reinventando el Estado. De modo que, el PpR logre tener un enfoque intersectorial, articulación entre los diferentes niveles de gobierno, mayor rendición de cuentas y la búsqueda de una ciudadanía activa. Las herramientas derivadas por esta corriente permiten seguir mayores innovaciones en el sector público, tal como en el caso de la reforma presupuestal, que existe una transición de PP a PPO, con el fin de mejorar la entrega de servicios a los ciudadanos.
- Para futuras investigaciones que busquen estudiar el PpR, se recomienda ahondar más en el estudio de los factores críticos, dado que, ello implica realizar una minuciosa investigación de cómo funciona en sí cada variable. Pues, cada una de ellas tiene en su conjunto niveles mayores de desagregación que abarca una mayor información de la que se detalló en la presente investigación.



## REFERENCIAS

- Acuña, R., Huaita, F., & Mesinas, J. (2012). *En camino de un Presupuesto por Resultados (PpR): Una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria*. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/estudios/En\\_camino\\_de\\_un\\_PpR.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/estudios/En_camino_de_un_PpR.pdf)
- Arellano-Gault, D., & Gil-García, J. R. (2004). Public Management Policy and Accountability in Latin America: Performance-Oriented Budgeting in Colombia, Mexico, and Venezuela. *International Public Management Journal*, 7(1), 49–71.
- Arenas, A., & Berner, H. (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Recuperado de [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-60578\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-60578_doc_pdf.pdf)
- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. *CEPAL – Series Manuales* (69), 3-105. Recuperado de [https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM\\_69\\_MA.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf)
- Asociación Alemana para la Cooperación Internacional [GIZ]. (2012). *Enfoque de asesoría estratégica para un Presupuesto por Resultados: Lista de Control*. Bonn: Editorial GIZ
- Asociación Alemana para la Cooperación Internacional [GIZ]. (2012). *Strategic Advisory Approach on Results-Oriented Budgeting: Experiences from developing countries*. Bonn, Germany: Editorial GIZ
- Aucoin, P. (1996). Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos. En Q. Brugueé y J. Subirats. (Ed.), *Lecturas de gestión pública* (pp. 293-515). Madrid: Editorial Instituto Nacional de Administración Pública
- Barzelay, M., & Dilán, A. (2003). *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Behn, R. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC.: Brookings Institution.
- Berner, H. (junio de 2008). Sistema de evaluación y control de gestión y presupuesto para resultados: La experiencia chilena. En *Presupuesto basado en resultados*. Conferencia Internacional llevada a cabo en Ciudad de México, México.
- Berry, F., & Flowers, G. (1999). Public Entrepreneurs in the Policy Process: Performance-Based Budgeting Reform in Florida. *Journal of Public Budgeting, Accounting y Financial Management*, 11(4), 578-617. doi:10.1108/JPBAFM-11-04-1999-B005
- Bobay, F. (junio de 2008). PpR y servicios públicos en Francia. En *Presupuesto por Resultados*. Conferencia Internacional llevado a cabo en la Ciudad de México, México.
- Bovens, M. (1998). The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations. *Administrative Science Quarterly*, 44(4), 846-847. doi: 10.2307/2667065

- Bryson, J., Crosby, B., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. doi: 10.1111/puar.12238
- Calderon, L. R. (2016). La gestión de la calidad en los programas presupuestales. Identificación y priorización de problemas en la gestión de materiales educativos del programa de educación logros de aprendizajes para el distrito de San Nicolás en el periodo 2014 – 2016. (Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú). Recuperado de [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/8440/Calderon\\_la%20gestion%20de%20la%20calidad%20en%20los%20programas.pdf?sequence=3&isAllo wed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/8440/Calderon_la%20gestion%20de%20la%20calidad%20en%20los%20programas.pdf?sequence=3&isAllo wed=y)
- Cárdenas, M., Mejía, C., & Olivera, M. (2006). *La economía política del proceso presupuestal: el caso colombiano*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-econom%C3%ADa-pol%C3%ADtica-del-proceso-presupuestal-El-caso-colombiano.pdf>
- Case, J. (1995). Open-Book Management - optimizing human capital. *Business Horizons*, 44(5), 5-13. doi: 10.1016/S0007-6813(01)80055-0
- Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, (23), 157-180.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*, 39(53), 57-74.
- Contreras, J. (2018). Gestión por resultados en las políticas para la superación de la pobreza en Chile. *Revista Enfoques*, 16(28), 13-39. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/328461453\\_Gestion\\_por\\_resultados\\_en\\_las\\_politicas\\_para\\_la\\_superacion\\_de\\_la\\_pobreza\\_en\\_Chile](https://www.researchgate.net/publication/328461453_Gestion_por_resultados_en_las_politicas_para_la_superacion_de_la_pobreza_en_Chile)
- Cruzado, V. (2012). *Análisis del impacto del Programa Presupuestal Articulado Nutricional sobre la desnutrición crónica en niños menores de cinco años*. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/estudios/PAN\\_final\\_fusionado.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/estudios/PAN_final_fusionado.pdf)
- Cruzado, E. (2017). *Territorios y gestión por resultados en la Política Social. El caso del P20 en MIDIS*. Lima: Fondo Editorial PUCP
- Davies, H., Nutley, S., & Smith, P. (2000). *Introducing evidence-based policy and practice in public services*. Gran Bretaña: Editorial The Policy Press. Recuperado de [http://www.bums.ac.ir/dorsapax/filemanager/userfiles/sub\\_41/22244.pdf](http://www.bums.ac.ir/dorsapax/filemanager/userfiles/sub_41/22244.pdf)
- Day, P., & Klein, R. (1987). *Accountabilities: Five Public Services*. London: Tavistock.
- De Lancer, P., & 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. doi: 10.1111/0033-3352.00140
- De Oliveira, C., & Fontes, J. (2017). Agency problems in the public sector: the role of mediators between central administration of city hall and executive bodies. *RAP*:

*Revista Brasileira de Administração Pública*, 51(4), 596–615. Recuperado de <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1590/0034-7612171397>

- Decreto Legislativo N° 1440. Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público. Ministerio de Economía y Finanzas (2018). Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/206025/DL\\_1440.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/206025/DL_1440.pdf)
- Delgado, I. (2013). Avances y perspectivas en la implementación del Presupuesto por Resultados en Perú. (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú).
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Sinergia: incidiendo con evidencia*. Recuperado de <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n2/1405-1079-gpp-26-02-00341.pdf>
- Easterling, N. (1999). Performance Budgeting in Florida: To Muddle or Not to Muddle, that is the Question. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 11(4), 559–577. doi: 10.1108/JPBAFM-11-04-1999-B004
- Echeverry, J. (2009). *En efectividad en el Desarrollo y gestión presupuestaria por resultados*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Efectividad-en-el-desarrollo-y-gesti%C3%B3n-presupuestaria-por-resultados-Documentos-presentados-en-las-reuniones-de-la-Red-de-Gesti%C3%B3n-y-Transparencia--de-la-Pol%C3%ADtica-P%C3%ABlica-del-Di%C3%A1logo-Regional-de-Pol%C3%ADtica.pdf>
- Ellis, L. (01 de febrero de 2018). ¿Cuáles son las barreras organizacionales? *Cuida tu dinero*. Recuperado de <https://www.cuidatudinero.com/13091110/cuales-son-las-barreras-organizacionales>
- Filc, G., & Scartascini, C. (2012). *El presupuesto por resultados en América Latina Condiciones para su implantación y desarrollo*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-presupuesto-por-resultados-en-Am%C3%A9rica-Latina-Condiciones-para-su-implantaci%C3%B3n-y-desarrollo.pdf>
- Flinders, M. (2001). The Politics of Accountability in the Modern State. *Parliamentary Affairs*, 56(2), 388. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/parlij/gsg085>
- Flowers, G., Kundin, D., & Brower, R. S. (1999). How agency conditions facilitate and constrain performance-based program systems: A qualitative inquiry. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 11(4), 618-648. doi: 2048/10.1108/JPBAFM-11-04-1999-B006
- Galvez, M. (julio de 2015). Límites y desafíos de la implementación del PpR en el Perú: Análisis del Programa Presupuestal N° Formación Universitaria de Pregrado. En *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Congreso llevado a cabo en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.

- García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, 1(47), 37-64. Recuperado de [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf)
- García, M., & García, L. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- García, M., & García, L. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 1*. Recuperado de [https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo\\_1\\_-\\_Gestion\\_para\\_resultados\\_en\\_el\\_ambito\\_publico.pdf](https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo_1_-_Gestion_para_resultados_en_el_ambito_publico.pdf)
- Gelanzé, F. (2014). La cultura organizacional en la administración pública. Una mirada teórica a la eficiencia en la gestión. *Anuario*. 37(13), 284-304. Recuperado de <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc37/art13.pdf>
- Guzmán, M. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 3 Presupuesto por Resultados*. Recuperado de <https://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=25155>
- Harrison, A. (2002). Case Study Research. En D. Partington (Ed.) *Essential Skills for Management Research*, (pp. 158-180). Londres: SAGE Publications
- Hatry, H. (2007). What Types of Performance Information Should Be Tracked? En Hatry (Ed.), *Performance Measurement* (pp.17-34). Washington, D.C.: Editorial Advisory Board
- Hawke, L. (junio de 2008). Producción y calidad de la información en el presupuesto para resultados: El caso australiano. En *Presupuesto por Resultados*. Conferencia Internacional llevado a cabo en la Ciudad de México, México.
- Humaidi, H., Pituringsih, E., & Irwan, M. (2017). The effect of clarity goal budgeting, budgeting participation, reporting system and accounting control to the accountability performance of the public high schools throughout the lombok island. *International Conference and Call for Papers*, 1561-1574.
- Jong, M., Van Beek, I., & Posthumus, R. (2012). Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*, 12(3), 1-34.
- Jordan, M., & Hackbart, M. (2005). The Goals and Implementation Success of State Performance-Based Budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* 17(4), 471-487.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., & Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kong, D. (2005). Performance-Based Budgeting: The U.S. Experience. *Public Organization Review: A Global Journal*. (5), 91-107.

- Kweit, M., & Kweit R. (1984). The Politics of Policy Analysis: The Role of Citizen Participation in Analytic Decisionmaking. *Policy Studies Review*, 3(2), 234-245.
- León, S. (2016). *Influencia del clima organizacional y el desempeño laboral de la Institución Fondo Mivivienda S.A. Sede Central – Lima en el año 2015*. Recuperado de <http://dspace.unitru.edu.pe/handle/UNITRU/5285>
- Light, P. (1993). *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington, DC: Brookings.
- López, A. (2003). La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, 1(68), 7- 26. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf>
- Mahalakshmi, R., & Uthayasuriyan, K. (2015). Impact of Job Rotation on Employee Commitment and Job Involvement in Banking Sector of Sivaganga District. *CLEAR International Journal of Research in Commerce & Management*, 6(8), 12-15.
- Makón, M. (1997). Fortalecimiento del proceso presupuestario público. *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública* 1(29), 1-12. Recuperado de <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/presupuesto%20nacional%20y%20coparticipacion%20federal/makon.pdf>
- ManNion N., & Braithwaite J. (2011). Unintended consequences of performance measurement in healthcare: 20 salutary lessons from the English National Health Service. *Internal Medicine Journal*, 42(5), 569-574. Recuperado de <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/doi/full/10.1111/j.1445-5994.2012.02766.x>
- Marcel, M. (junio de 2008). Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública? *Presupuesto por Resultados*. Conferencia Internacional llevado a cabo en la Ciudad de México, México.
- Marcel, M., Guzmán M., & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo de América Latina*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Presupuestos-para-el-desarrollo-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Martínez, P. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y gestión*, (20), 165-193.
- Mauro, S., Cinquini, L., & Grossi, G. (2017). Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda. *Public Management Review*, 19(7), 911–931. doi: 10.1080/14719037.2016.1243810
- Mejía, O. (2019). La función directiva en la escuela pública: retos y necesidades. *Revista Atlante: Cuadernos de Educación y Desarrollo*. Recuperado de <https://www.eumed.net/rev/atlante/2019/07/funcion-directiva-escuela.html>
- Melkers, J., & Willoughby, K. (2001). Budgeters' Views of State Performance- Budgeting Systems: Distinctions across Branches. *Public Administration Review*, 61(1), 54–64. Recuperado de <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1111/0033-3352.00005>

- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (s.f). *Programa presupuestal 0103.Fortalecimiento de las condiciones laborales*. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/ppr/prog\\_presupuestal/articulados/0103\\_fortalecimiento\\_condiciones\\_laborales.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/prog_presupuestal/articulados/0103_fortalecimiento_condiciones_laborales.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2010). *De las instituciones al ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*. Recuperado de [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra\\_ugarte\\_Presupuesto\\_por\\_Resultados\\_Peru\\_doc.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2018). *Desempeño presupuestal en el Perú* [PPT]. Recuperado de [https://drive.google.com/open?id=1Fy5pp-FIba\\_h4YDbofSiObRuF5BGsCVU](https://drive.google.com/open?id=1Fy5pp-FIba_h4YDbofSiObRuF5BGsCVU)
- Normanton, E. (1966). *The Accountability and Audit of Governments*. Manchester: Manchester University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2008). Performance Budgeting: A Users' Guide. *Policy Brief*, 1-8. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Guide.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/c90b0305-en.
- Ohemeng, F., Amoako, E., & Obuobisa-Darko, T. (2018). Giving sense and changing perceptions in the implementation of the performance management system in public sector organisations in developing countries. *International Journal of Public Sector Management*, 31(3), 372-392. doi: 10.1108/IJPSM-05-2017-0136
- Pebrianti, N. (2018). Effect of clarity of budget objectives, accounting control, reporting systems, compliance with regulation on performance accountability of government agencies. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 92, 396-410.
- Pérez-Jácome, D. (2012). *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*. Recuperado de [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Documents/Pbr\\_Mex\\_02072012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf)
- Pitsvada, B., & LoStracco, F. (2002). Performance Budgeting--The Next Budgetary Answer. but What Is the Question? *Journal of Public Budgeting, Accounting y Financial Management*, 14(1), 53-73. doi:10.1108/JPBAFM-14-01-2002-B003
- Ponce, F., & Pasco, M. (2015). *Guía de investigación en Gestión*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú
- Posner, P., & Fantone, D. M. (2007). Assessing Federal Program Performance: Observations on the U.S. Office of Management and Budget's Program Assessment Rating Tool and Its Use in the Budget Process. *Public Performance y Management Review*, 30(3), 351-368. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.2753/PMR1530-9576300303>
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

- Ramandei, P. (2009). Effect of Budget Target Characteristics and Internal Control System on Managerial Performance of Local Government Officials. (Tesis de Maestría, Diponegoro University, Central Java, Indonesia).
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21(16), 135-156. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>
- Ricse, C. (2015). Avances en la experiencia peruana de la implementación de la gestión por resultados. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 1(1), 264-267.
- Robinson, M. (2013). *Manual sobre la Elaboración de Presupuestos Basados en Resultados*. Recuperado de [http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Manual%20sobre%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20presupuestos%20basados%20en%20resultados\\_CLEAR.pdf](http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Manual%20sobre%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20presupuestos%20basados%20en%20resultados_CLEAR.pdf)
- Robinson, M., & Last, D. (2009). *Un modelo básico de presupuestación por resultados*. Recuperado de [https://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-1\\_spanish-translation.pdf](https://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-1_spanish-translation.pdf)
- Romero, G., & Rivero, J. (2017). *Resiliencia organizacional: estudio de caso del sector agricultura y riego a partir del fenómeno El Niño 2015-2016*. Lima: PESOPLUMA SAC
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. C. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175–203. Recuperado de <http://doi.org/10.1017/S0143814X00007431>
- Sánchez, W. (2016). Análisis de la implementación del Presupuesto por Resultados en Guatemala. (Tesis de maestría, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile).
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2016). *Research Methods for Business Students*. Inglaterra: Pearson Education Limited
- Sheffield, S. (1999). Implementing Florida's Performance and Accountability Act: A Focus on Program Measurement and evaluation. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 11(4), 649-669. doi: 10.1108/JPBAFM-11-04-1999-B007
- Sotelo, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 80.
- Sterck, M., & Scheers, B. (2006). Trends in Performance Budgeting in Seven Oecd Countries. *Public Performance and Management Review*, 30(1), 47-72. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/20447616>
- Subirats, J. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta
- Talbot, C. (2007). Performance Management. En E. Ferlie, L. Lynn & y C. Pollit (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Reino Unido: Oxford University Press
- Ugarte, M. (2010). *De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*. Recuperado de [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra\\_ugarte\\_Presupuesto\\_por\\_Resultados\\_Peru\\_doc.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf)

Universidad de Alcalá [UAH]. (s.f). *Fuentes de información*. Recuperado de [http://www3.uah.es/bibliotecaformacion/BPOL/FUENTESDEINFORMACION/normas\\_tnicas.html](http://www3.uah.es/bibliotecaformacion/BPOL/FUENTESDEINFORMACION/normas_tnicas.html)

Vester, F. (2012). *The Art of Interconnected Thinking: Ideas and Tools for a New Approach to Tackling Complexity*. Munich: MCB Publishing House.

Wang, X. (1999). Conditions to Implement Outcome-Oriented Performance Budgeting: Some Empirical Evidence. *Journal of Public Budgeting, Accounting y Financial Management*, 11(4), 533-552. doi: 10.1108/JPBAFM-11-04-1999-B002

Zadek, S., Pruzan, P., & Evans, R. (1997). *Building Corporate Accountability*. London: Earthscan.



## ANEXO A: Consecuencias adversas de los sistemas de medición o incentivos

Tabla A1: Consecuencias adversas de los sistemas de medición o incentivos

Categoría	Tipo	Descripción	Posible Solución
Medición limitada (Poor measurement)	Medición fija (Measurement fixation)	Existe un énfasis excesivo en el logro de la meta, más allá de lo verdaderamente trascendental en la medición o resultado buscado.	Se mitiga mediante el involucramiento de los profesionales de línea en la construcción de indicadores que se diseñen en el contexto de la entrega del servicio.
	Visión limitada (Tunnel visión)	Enfocarse solo en las dimensiones del sistema de medición, y dejar de lado otros aspectos importantes.	Dado que la medición implica un costo, es necesario hacer un balance óptimo entre tener mediciones exhaustivas y el costo adicional de la recolección de data.
	Miopía (Myopia)	Enfoque excesivo en problemas inmediatos o de corto plazo, excluyendo las consideraciones de largo plazo.	Puede ser mitigado estableciendo objetivos de largo plazo además de las mediciones de procesos de corto plazo.
	Rigidez excesiva (Ossification)	El sistema de medición de desempeño es tan rígido que termina siendo un desincentivo para la mejora o innovación.	Las mediciones deben revisarse periódicamente y actualizarse constantemente para reflejar los cambios en la tecnología, los nuevos procedimientos.
	Desfase temporal (Anachronism)	Siempre existe un desfase entre la captura, procesamiento y uso de la data que hace que esta pueda no aplicar a los problemas actuales.	Una manera de mitigar es buscar cada vez más la recolección de data en tiempo real.
	Privilegiar la data cuantitativa (Quantification privileging)	Reducción de problemas complejos a números, perdiendo la apreciación cualitativa.	Buscar una combinación razonable entre mediciones cualitativas y cuantitativas adaptadas a las circunstancias.
Incentivos y sanciones fuera de lugar (Misplaced incentives and sanctions)	Sobrecompensación (Overcompensation)	Sucede cuando el pago a los proveedores del servicio está por encima de lo requerido para ellos para lograr las metas.	Realizar pruebas pilotos de esquemas de compensaciones antes de pasar a un nivel nacional, a fin de poder recalibrarlos en caso prueben ser fáciles de lograr.
	Subcompensación (Undercompensation)	Los incentivos son de baja potencia, triviales o no existentes.	
	Falta de sensibilidad /	Dada la complejidad del sistema sobre el cual se aplicarán los incentivos, se	Un modo de combatir esta consecuencia puede ser publicar la data por

Categoría	Tipo	Descripción	Posible Solución
	Margen de error (Insensitivity)	puede terminar premiando o penalizando a personas, equipos o servicios cuyo desempeño sea mejor o peor que el promedio en la organización.	subunidades, equipos o especialidades dentro de la organización. Sin embargo, esto implicará mayor uso de recursos.
	Incremento de Inequidad (Increased inequality)	La inequidad entre organizaciones puede aumentar cuando las organizaciones son financieramente recompensadas por su desempeño; puesto que, las organizaciones de alto desempeño, seguirán beneficiándose y mejorando mientras que las de bajo nivel de desempeño seguirán igual.	Una posible alternativa es tratar de vincular los pagos o recompensas con la necesidad de que las organizaciones de alto nivel de desempeño demuestren que difunden su “buena práctica” con las organizaciones de bajo nivel de desempeño.
	Conformismo (Complacency)	Existe falta de motivación por mejorar, percibiendo que el nivel de desempeño actual es el adecuado.	Establecer objetivos basados en la mejora continua en base al rendimiento anterior, es decir, establecer datos de tendencias y rastrear las mejoras a lo largo del tiempo.
	Fuga de talentos (Silo-creation)	El personal es atraído por las organizaciones con más alto desempeño y menos atraído por las de bajo desempeño, generando también mayor inequidad entre las organizaciones.	Provisión de incentivos financieros para que un buen personal trabaje en organizaciones de bajo rendimiento, particularmente si dichos incentivos están en parte vinculados a futuras mejoras de desempeño.
Alteración de los datos (Breach of trust)	Manipulación de data (Misrepresentation)	Manipulación deliberada de los datos por parte del personal, generando reportes que no evidencian el desempeño o comportamiento real.	Introducir sistemas externos de chequeo, verificación y auditoría acompañado de penalidades severas para aquellos individuos u organizaciones que falseen data.
	Eluciones de esfuerzos (Gaming)	Alteración de un comportamiento o reporte de manera deliberada a fin de obtener una ventaja estratégica. Por ejemplo, minimizar esfuerzos o metas para el año de línea base y así poder generar metas no muy elevadas para los siguientes años.	Esto puede ser mitigado estableciendo indicadores comparativos o “benchmarking” con otras organizaciones, más allá de solo enfocarse en establecer metas por medio del desempeño pasado.
	Mala interpretación (Misinterpretation)	Inferencias incorrectas sobre el rendimiento, a menudo derivadas de la dificultad poder abarcar todos los elementos	Es importante comprender que los datos de rendimiento funcionan como indicadores y que estos deben interpretarse

Categoría	Tipo	Descripción	Posible Solución
		posibles que influyen en el rendimiento.	junto con más datos contextuales.
	Bullying	A causa de un clima exigente de mejora de desempeño, el personal puede sentir niveles elevados de presión y coerción.	Monitorear cuidadosamente los efectos en las organizaciones y capacitar sobre cómo prevenir estos casos de hostigamiento.
	Disminución de confianza (Erosion of trust)	Disminución de los niveles de confianza que la población local tiene en los servicios públicos a causa de evaluaciones de desempeño que no cumplen con estándares ideales.	En los casos en que una organización o servicio público tenga un desempeño bajo, es mejor que la población esté informada por medio de las evaluaciones correctamente realizadas, pues, si bien se pierde la confianza en el servicio, por lo menos incrementa la confianza en los sistemas de evaluación.
	Reducción del ánimo en el personal (Reduced staff morale)	El espíritu de la organización y su personal decaen cuando las evaluaciones arrojan que tienen un bajo nivel de desempeño o si estas fueron aplicadas de manera injusta.	Los recursos deben ser invertidos en restaurar y mejorar la moral de los trabajadores, y se debe reconocer y recompensar al personal en las mejoras que vayan teniendo.
Politicización de los sistemas de evaluación de desempeño (Politicisation of performance systems)	Beneficio político (Political grandstanding)	Si el propósito de los sistemas de medición se politiza, entonces el valor de la medición puede verse seriamente distorsionado, favoreciendo a determinados actores políticos.	Combatir la conveniencia política con evidencia sólida y educar a los interesados es una tarea importante.
	Desvío político (Creating a diversion)	Anunciar un sistema de desempeño nuevo o renovado, con la promesa de que los datos mejorados que produzca resolverán el problema, eventualmente puede ser políticamente útil.	Es preferible invertir las energías o recursos en la política misma que en invertir la política en los sistemas de medición, pues no beneficia en resultados directos.

Adaptado de: Mannion y Braithwaite (2011).

## ANEXO B: Matriz de consistencia

Objetivo General	Pregunta General	Metodología	Variables
Analizar los principales factores que influyen en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú a nivel nacional en el marco de la Gestión por Resultados al 2019	¿Cuáles son los principales factores que influyen en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú a nivel nacional?	Revisión de fuentes secundarias y primarias Entrevistas a expertos, servidores civiles y especialistas en PP Cuestionario	Ámbito Político: Nivel de apoyo de los actores políticos (congresistas y ministros), Nivel de apoyo político de la ciudadanía Ámbito Ente Rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público: Adecuada selección de los incentivos presupuestarios, Nivel de rotación de puestos estratégicos en la Dirección General de Presupuesto Público, Emisión de normas técnicas aplicables, Seguimiento de las recomendaciones generadas por la evaluación de desempeño
Objetivos Específicos	Preguntas Específicas	Marco	
OE1: Desarrollar la teoría de la reforma del Presupuesto por Resultados en el marco de la implementación	PE1: ¿De qué manera se desarrolla la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados?	Marco contextual	
OE2: Describir los principales factores que influyen en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel internacional	PE2: ¿Cuáles son los principales factores que influyen en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel internacional?		Ámbito Entidades participantes en la implementación: Cultura organizacional orientada a resultados, Servidores civiles capacitados en la herramienta, Nivel de asimilación de los objetivos para la entidad y los servidores civiles, Delimitación de la cartera de productos, Nivel de claridad de los resultados del programa en los servidores civiles, Número de trámites y normativas técnicas, Disponibilidad de Información de desempeño simple y utilizable, Número de programas a cargo de la entidad
OE3: Identificar los principales factores de la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú al 2019	PE3: ¿Cuáles son los principales factores de la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú al 2019?	Marco teórico	Ámbito Programas presupuestales: Nivel de coordinación entre los actores responsables, Adecuado nivel de diseño de la cadena de valor, Nivel de claridad en los objetivos, Decisiones no basadas en evidencia

Tabla B1: Matriz de consistencia

## ANEXO C: Entrevista semi estructurada

- **Modelo de entrevista SEGUNDA FASE**

Estimado(a) “nombre”, esta entrevista forma parte de una investigación de la PUCP que tiene como finalidad identificar las barreras más relevantes en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel de gobierno nacional. Por esta razón, se les agradece contestar las preguntas en base a su experiencia y conocimiento en el tema aplicado netamente al caso peruano. Cabe mencionar que toda la información que proporcione será estrictamente confidencial y será utilizada solo para fines del estudio.

### SECCIÓN 1: Información de control básico

P1. ¿Cuál es su nombre?

P2. (E)\* ¿Cuál es su puesto de trabajo? ¿Cuánto tiempo viene trabajando en el puesto en mención? ¿Nos puede comentar más sobre sus funciones?

P3. (E)\* ¿Tiene personal a su cargo?

P4. ¿Cómo ha sido su experiencia con el PpR?

P5. ¿Conoce sobre la historia del PpR?, ¿nos podría comentar sobre ello?

P6. A partir de su experiencia, ¿Cuáles considera que son los actores claves para una correcta implementación del PpR?

Teniendo en cuenta el puesto estratégico que lleva a cargo, ¿cuáles son los objetivos que tiene el MEF o la DGPP para con el Presupuesto por Resultados como herramienta? Y, por otro lado, más allá del PpR, ¿qué otras herramientas complementan al PpR como reforma? Ejemplo: Planificación Estratégica, Gestión por Procesos, Programación Multianual

P7. Hablando concretamente de los Programas Presupuestales (PP), ¿Ha trabajado alguna vez en la elaboración, implementación o evaluación de alguno? ¿En cuál? ¿Cuándo? ¿Cómo ha sido su experiencia? ¿Podría comentarnos un poco? (en caso no conozca, decirle brevemente en qué consiste)

A partir de este momento, le pedimos por favor que califique de a 0 a 3 cada una de las barreras de implementación presentadas en cada una de las secciones, donde:

0: Ninguna influencia

1: Poca influencia

2: Regular influencia

3: Bastante influencia

### **SECCIÓN 2: Barreras políticas**

P8. ¿Por qué considera que la variable “x” influye bastante?

P9. ¿Por qué considera que la variable “x” no tiene ninguna influencia?

P10. ¿Considera que existe alguna otra variable política que puede presentarse como una influencia en la implementación del PpR en el Perú? ¿cuál? por qué? ¿Con qué puntaje de influencia la calificaría?

### **SECCIÓN 3: Barreras del líder del Presupuesto por Resultados**

P11. En su criterio, ¿Qué características debería tener el responsable o líder de la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú?

P12. Asimismo, enfocándonos en la cobertura de las evaluaciones de desempeño, ¿considera que el MEF como líder de la reforma cuenta con la capacidad necesaria (número de personal, presupuesto, lineamientos) para brindar evaluación de desempeño a todos los programas existentes?

P13. De los 4 instrumentos (programas presupuestales, seguimiento, evaluación e incentivos a la gestión) que se manejan en el PpR de Perú, ¿qué instrumentos del Presupuesto por Resultados han sido más fáciles de implementar? ¿Por qué?

Ahora vamos a hablar concretamente de las barreras vinculadas al líder de la reforma,

P14. De acuerdo a los puntajes asignados, ¿Por qué considera que la(s) variable(s) “x” influye bastante?

P15. ¿Por qué considera que la variable “x” no tiene ninguna influencia?

P16. ¿Considera que hay otras variables relacionadas al líder de la reforma que podrían influir en la implementación del PpR en el Perú? ¿cuál? por qué? ¿Con qué puntaje de influencia la calificaría?

### **SECCIÓN 4: Barreras organizacionales en la entidad (responsable técnico)**

P17. De acuerdo a los puntajes asignados, ¿Por qué considera que la(s) variable(s) “x” influye bastante?

P18. ¿Por qué considera que la variable “x” no tiene ninguna influencia?

P19. ¿Considera que existe alguna otra variable organizacional que puede presentarse como una influencia en la implementación del PpR en el Perú? ¿Cuál? por qué? ¿Con qué puntaje de influencia la calificaría?

P20. (E)\* ¿Considera que existen algunos otros factores o condiciones propios de su sector, que influyen en la implementación del PpR? De ser así, ¿con qué puntaje de influencia la calificaría?

#### **SECCIÓN 5: Barreras en los Programas Presupuestales (PP)**

P21. De acuerdo a los puntajes asignados, ¿Por qué considera que la(s) variable(s) “x” influye bastante?

P22. ¿Por qué considera que la variable “x” no tiene ninguna influencia?

P23. ¿Considera que existe alguna otra variable organizacional que puede presentarse como una influencia en la implementación del PpR en el Perú? ¿Cuál? por qué? ¿con qué puntaje de influencia la calificaría?

P24. (E)\* ¿Considera que existen otros factores o condiciones propias del programa presupuestal en cuestión, que influye de manera particular en la implementación del PpR? De ser así, ¿con qué puntaje de influencia la calificaría?

P25. Ahora, hablando desde una perspectiva general, respecto a los cuatro clusters o tipos de barrera presentados anteriormente (Política, de Líder del PpR, organizacionales de la entidad, programas presupuestales), ¿podría ordenar los siguientes tipos de barrera? En un orden donde 1 es más relevante, y 4 menos relevantes (Mostrar la cartilla)

Nos estamos acercando al final de la entrevista, en este punto, si usted desea añadir algún comentario que le parezca que pueda ser una barrera para la implementación del PpR o sobre cualquier otro punto, siéntase en libertad de comentarlo.

Muchas gracias por su colaboración. Buenas Tardes.

(E)\* Sólo para especialistas

## ANEXO D: Cuestionario

Marque en las casillas de a 0 a 3 cada una de las variables de las barreras de implementación presentadas, donde:

0: Ninguna influencia

1: Poca influencia

2: Regular influencia

3: Bastante influencia

**Tabla D1: Plantilla de puntuación de acuerdo a la Matriz Vester**

Ámbitos	Barreras	Nivel de influencia			
		0	1	2	3
Político	Nivel de apoyo de los actores políticos (congresistas y ministros)				
	Nivel de apoyo político de la ciudadanía				
Ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público	Adecuada selección de los incentivos presupuestarios				
	Nivel de rotación de puestos estratégicos en la Dirección General de Presupuesto Público				
	Emisión de normas técnicas aplicables				
	Falta de seguimiento de las recomendaciones generadas por la evaluación de desempeño				
Entidades participantes en la implementación	Cultura organizacional orientada a resultados				
	Personal capacitado en la herramienta				
	Nivel de asimilación de los objetivos para la entidad y sus colaboradores				
	Delimitación de la cartera de productos				

**Tabla D1: Plantilla de puntuación de acuerdo a la Matriz Vester (continuación)**

	Nivel de claridad de los resultados de los programas a su cargo				
	Número de trámites y normativas técnicas				
	Disponibilidad de información de desempeño simple y utilizable				
	Número de programas a cargo de la entidad				
Programas Presupuestales	Nivel de coordinación entre los actores responsables				
	Ausencia de diseño de la cadena de valor				
	Nivel de claridad en los objetivos				
	Decisiones no basadas en evidencia				

