

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO



**DIVISIÓN DE CIENCIAS ECONÓMICO- ADMINISTRATIVAS,
CAMPUS GUANAJUATO.**

**PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS Y SU
IMPACTO EN EL CAMBIO ORGANIZACIONAL:
CASO COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA DE
GUANAJUATO, 2006-2012.**

TESIS

Que sustenta para obtener el título de
Maestro en Administración

P R E S E N T A

Lic. Eduardo Pantoja Díaz

DIRECTORA DE TESIS

Dra. Claudia Susana Gómez López

Co-DIRECTOR DE TESIS

Dr. Gabriel Purón-Cid

Ciudad de Guanajuato, Guanajuato, MX., año 2020



ÍNDICE

Resumen	3
Abstract	4
Índice de Siglas.....	5
Introducción General	6
Capítulo I. Presupuesto Basado En Resultados.....	10
1.1. Antecedentes del Presupuesto por Resultados y la Nueva Gerencia Pública	10
1.2. ¿Qué es Presupuesto basado en Resultados?	17
1.2.1. Planeación en el proceso del PbR.....	19
1.2.2. El PND en México como eje rector de la planeación nacional	21
1.2.3. La agenda 2030 y los ODS	22
1.3. Cambios Generales de la Implementación del Presupuesto por Resultado.....	23
1.4. Implementación del Presupuesto por Resultados: Beneficios y Limitaciones	24
1.6. Experiencias Internacionales de Implementación del Presupuesto por Resultados.....	26
1.6.1. Nueva Zelanda.....	27
1.6.2. Reino Unido.....	28
1.6.3. Australia.....	30
1.6. Experiencias Nacionales de Implementación del Presupuesto por Resultados.....	32
1.6.1 Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).....	35
1.6.2. Matriz del Marco Lógico.....	37
1.7. Marco Teórico.....	39
1.7.1. Conclusiones del Capítulo I.....	42
Capítulo II. Cambio Organizacional en la implementación del Presupuesto Basado En Resultados.....	44
2. Introducción.....	44
2.2. Elementos del Cambio Organizacional.....	45
2.2.1 Experiencias de cambio organizacional en Gestión por Resultados (GpR).....	52
2..3. Cambios Organizacionales Generales surgidos a partir del PbR-SED en México.	57
2.4. Variables.....	62
2.3.1 Eficiencia.....	63
2.3.2. Reducción de Costos	63
2.3.2 Mejora de procesos	64
2.3. Rendición de cuentas	64
2.3.4 Comunicación y acceso a información.....	65
2.3.5 Colaboración interdisciplinaria	65
2.3.6 Colaboración interorganizacional.....	66
2.3.7 Compartir conocimiento.....	68



2.4. Conclusiones del capítulo II.....	68
CAPITULO III. Método de Investigación	70
3. Marco Contextual	70
3.1. Objetivos de Investigación: General y específico.....	70
Objetivo general.....	71
Objetivos particulares:	71
3.2. Diseño de Investigación: Muestra Sujetos de Investigación.....	71
3.3. Instrumento de recolección de datos	72
CAPITULO IV.....	74
4. Caracterización de sujetos de Investigación.....	74
4.1. Datos Perdidos.....	76
4.2. Análisis de Resultados.....	77
4.2.1. Datos Demográficos y análisis cuantitativo.....	77
4.2.2. Resultados para eficiencia.....	89
4.2.3. Resultados para rendición de cuentas	94
4.2.4. Resultados para transparencia	96
4.2.3. Análisis Cualitativo.....	98
4.3. Validez y confiabilidad de hallazgos.....	101
4.3.1 Comprobación de instrumento por Alpha de Crombach.....	102
CAPITULO IV.....	105
5. Conclusiones Generales.....	105
5.1. Limitaciones de Investigación.....	107
5.2. Sugerencia de trabajos futuros	107
Referencias:	109
7. ANEXOS.....	114
ANEXO I. CUESTIONARIO EN ESCALA LIKERT.....	114
ANEXO II. RESULTADOS EFICIENCIA.....	120
ANEXO III. RESULTADOS RENDICION DE CUENTAS.....	121
ANEXO IV. RESULTADOS TRANSPARENCIA.....	122
ANEXO V. ENTREVISTA EN CAMPO.....	123



Resumen

Durante la última década, en el contexto de la Nueva Gestión Pública, los gobiernos se han involucrado en reformas administrativas a fin de adaptar nuevas técnicas presupuestarias que contribuyan en la elaboración y ejercicio de las políticas públicas. En México, ha habido varios intentos por vincular información del desempeño en el ciclo presupuestario aplicando diferentes herramientas, innovaciones y resultados en la práctica (Chaves, 2000; Arellano, 2004; Arellano y Ramírez, 2007, Sour y Rosillo, 2007; Arellano, et al., 2010; Arellano y Purón, 2010). Diversos gobiernos tanto desarrollados (Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia), como países en vías de desarrollo (América Latina, incluyendo a México) han considerado como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública a la transformación del proceso presupuestal, es decir, de uno orientado a gasto (tradicional) a uno orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos, como una de las reformas presupuestarias más recientes y que encaja con los lineamientos de las transformaciones del contexto de la Nueva Gestión Pública (Arellano, Ramírez y Rojano, 2004). En México, el modelo Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) forma parte de una de las reformas administrativas y presupuestarias más recientes. Representa la búsqueda de reformar al gobierno, que se trata de un cambio organizacional, contable y político que permita dar respuesta efectiva ante la crisis de impactos y resultados a la sociedad. Dicho esto, abordamos el presente desde los factores organizacionales, ya que en la literatura actual poco se conoce sobre los cambios organizacionales que se han generado a partir de la implementación de la iniciativa PbR-SED. El presente estudio propone identificar los resultados de la iniciativa PbR-SED, es decir, aquellos factores que permearon en los cambios organizacionales, tales como; mejora de servicios públicos, rendición de cuentas y transparencia, comunicación y acceso a información, colaboración interdisciplinaria, colaboración interorganizacional, así como, aquel conocimiento interno y externo compartido. Para llevar a cabo nuestra investigación, partimos de hacer una revisión de literatura clásica y contemporánea, a fin de identificar los principales factores que sustenten nuestro marco teórico, así como sus correlaciones. Proponemos una revisión de tipo documental y exploratorio que permita tener un diagnóstico *ex post* (de los resultados), es decir, los cambios organizacionales que se han contraído en la implementación de la iniciativa PbR-SED. Por un lado, se sigue una estrategia de recopilación de información a través de una encuesta de preguntas



cerradas de cinco puntos en la escala de Likert dirigidas a los funcionarios públicos de la administración pública del Estado de Guanajuato, en áreas que están directa o indirectamente relacionados con el proceso administrativo del presupuesto. Por otro lado, se elaboró una entrevista de profundidad dirigida a los funcionarios de la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG). Así mismo, se realizó una revisión de archivos administrativos e información del portal de transparencia, con el objeto de encontrar un diagnostico solido de nuestro caso de estudio.

La principal motivación de este estudio es que sirva para comprender los posibles obstáculos y facilitadores que enfrentan los funcionarios públicos durante la adopción del PbR-SED en sus respectivos contextos organizacionales, en la búsqueda de dar respuestas a las demandas sociales y utilización de los recursos públicos.

Palabras Clave: Presupuesto basado en Resultados, gestión presupuestal, cambios organizacionales, Nueva Gestión Pública.

Abstract

.....
During the last decade, in the context of the New Public Management, governments have been promoting administrative reforms in order to respond to the public requirements throught the elaboration and exercise of the public policies.

Performance budgeting must be clearly distinguished from other forms of performance management also known as “management-for-results”(Robinson, 2011), performance budgeting uses performance information in funding decisions and beyond with the aim of obtaining results, has a broader background, which among others, implies cultural and organizational changes, however, little is known about the organizational changes that have been generated from the implementation of this model. This study proposes a review of documentary and exploratory type to gather information that allows us to know the ex post status of the organization in order to determine what kind of organizational changes have been generated from the implementation of the Performance Budgeting. Following this, it is advisable to use mixed methods. On the one hand, a review of contemporary and classical literature, on the other hand,



an exploratory study through several surveys targeting public officials who are directly or indirectly related to the administrative process of the budget inside of the organization. Furthermore, a document review: administrative files, transparency portal data and annual reports, with the aim of locating general organizational characteristics, such as; individual and collective benefits, leadership factors, collaboration factors, motivation factors, knowledge factors (training and education), power factors (control or flexibility), as well as factors of change in decision-making, and transparency, amid others. The main motivation of this study is that it serves to understand the possible challenges and facilitators faced by public officials during the adoption of the Performance Budgeting in order to respond to social demands and the use of public resources.

Key Words: Performance budgeting, budgeting management, organizational changes, managerial public administration

Índice de Siglas

.....

ALC América Latina y el Caribe

BID Banco Interamericano de Desarrollo

CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

GFAA Gestión Financiera, Auditoría y Adquisiciones

GpR Gestión para Resultados

GpRD Gestión para Resultados en el Desarrollo

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PND Plan Nacional de Desarrollo

PbR Presupuesto basado en Resultados

SED Sistema de Evaluación al Desempeño

SFIA Secretaría de Finanzas y Administración

CEAG Comisión Estatal de Agua de Guanajuato

ASEG Auditoría Superior del Estado de Guanajuato

LFPRH Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

LP Ley de Planeación



SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

PPs Programas Presupuestarios

Introducción General

.....

El planteamiento conceptual para el desarrollo de este trabajo partió del interés de vincular la teoría de la burocracia con la teoría de la Nueva Gestión Pública [NGP] (*New Public Management*) como la búsqueda esquemas de mercado al sector público con el objetivo de hacer más eficiente al gobierno. Encontrando una separación entre teoría de la burocracia y la NGP. Al respecto Prats (2005) sostiene: “los paradigmas intelectuales del cuál emergen las principales reformas administrativas impulsadas hasta mediados de los setenta (burocracia), desde mediados de los setenta hasta mediados de los noventas la Nueva Gerencia Pública” (p. 15).

La organización administrativa puramente burocrática basada en criterios estrictamente legales y jerárquicos representa un punto de vista técnico capaz de lograr un alto grado de eficiencia. Sin embargo, autores como (Cabrero, 1997; Barzeley, 1994; Arellano, 2000) sostienen que la escuela de la burocracia entro en crisis a partir de la segunda mitad del S.XX, por los bajos niveles de eficiencia y altos niveles de discrecionalidad, debido a lo cual emerge la escuela de la Nueva Gestión Pública cómo respuesta a la crisis de eficiencia en el gobierno, cuyos aportes teóricos se basan en la adopción de esquemas de mercado en el gobierno, y comienzan a surgir una serie de reformas administrativas, tal es el caso de Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, entre las cuales, una de las más importantes para el funcionamiento de cualquier gobierno, son las reformas presupuestarias (Arellano et al. 2004). Entre ellas; las iniciativas de los presupuestos por resultados, cuyo enfoque postula que más que enfocarse en los procesos, pone énfasis en los resultados y el desempeño de la administración a través de la evaluación y el control. Y con ello, una de las características que tiene en común dada la experiencia internacional en dicha iniciativa, es la rendición de cuentas (Arellano, 2000).

Para abordar este tema, nuestra investigación centra su atención en la discusión de los resultados que se contrajeron con dicha iniciativa, especialmente sobre los cambios organizacionales. Pues en la literatura encontramos que existe poca o escasa literatura que hable de los cambios organizacionales a partir de la implementación del PbR-SED, lo cual resulta relevante, ya que no se puede impulsar una reforma, si esta



no viene acompañada de un cambio organizacional. Al respecto (Arellano, *et al.* 2004) sostiene: "no habrá reforma administrativa o presupuestaria que logre ser exitosa sino viene acompañada de un cambio organizacional en las burocracias actuales". En México ha habido varios intentos por vincular información del desempeño en el ciclo presupuestario aplicando diferentes herramientas, innovaciones y resultados en la práctica (Chaves, 2000; Arellano, 2004; Arellano y Ramírez, 2007, Sour y Rosillo, 2007; Arellano, *et al.*, 2010; Arellano y Purón, 2010). Así mismo, diversos estudios, han observado que diversos gobiernos tanto desarrollados (Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia), como países en vías de desarrollo (América Latina, incluyendo a México) han considerado como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública a la transformación del proceso presupuestal, es decir, de uno orientado a gasto (tradicional) a uno orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos (Arellano, *et al.*, 2004).

Por ello, este primer capítulo aborda el tema de la planeación, entendida como el conjunto de componentes que deben ser considerados en una organización con el objeto de tener claridad sobre lo que se va a hacer, es decir, que toda la organización tenga claridad sobre los objetivos institucionales por los cuales se está trabajando. Este tema, permite abordar la planeación institucional donde se configuran las metas y objetivos nacionales con base a un diagnóstico preciso, mismo que sirve para clarificar los esfuerzos que deberán ser encaminados a fin de cumplir con dichos objetivos. Así mismo, abordamos la correlación entre la planeación y el presupuesto basado en resultados en México, pues la iniciativa tiene la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional con el fin de mejorar la asignación de recursos y garantizar buenos resultados en el ejercicio del gasto público, por ello es indispensable que el Presupuesto Federal de Egresos (PEF) este alineado con la planeación nacional a fin de asegurar el cumplimiento de las metas plasmadas en el PND. En el segundo capítulo, tratamos de explicar los cambios organizacionales que se han tenido en América Latina como resultado de la Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD) y propiamente del modelo presupuestos por resultados.

México impulsa una forma presupuestaria a partir del año 2006, y la SHCP lo incluye en el paquete fiscal del 2007, esta reforma mejor conocida como Presupuesto basado en Resultados- Sistema de Evaluación al Desempeño (PbR-SED), como una de las reformas presupuestarias más recientes y que encaja con los lineamientos de las transformaciones del contexto de la Nueva Gestión Pública (Arellano, *et al.*, 2004).



El capítulo III. Trata de dar explicación a los objetivos de la investigación. Cuyo objetivo general es identificar los cambios organizacionales a partir del PbR-SED acontecidos en la Administración Pública del Gobierno del Estado de Guanajuato, teniendo como caso de estudio la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG), a fin de conocer alcances y limitaciones que enfrentan los funcionarios públicos en sus contextos organizacionales, que permitan encontrar aspectos susceptibles de mejora que contribuyan a mejorar el proceso de implementación de la iniciativa. Los objetivos particulares son: a) comprender elementos centrales de la iniciativa presupuestos por resultados: observando alcances y limitaciones en la experiencia internacional., b) Analizar los elementos del cambio organizacional a partir de la iniciativa PbR-SED, poniendo énfasis en los resultados. c) explicar los cambios organizacionales a partir de la iniciativa PbR-SED en el gobierno del Estado de Guanajuato y en particular en la CEAG (2012-2018), tomamos el periodo 2012-2018 porque de acuerdo con los datos del portal Estatal de Transparencia es cuando inicia la adaptación del modelo PbR-SED en el Estado de Guanajuato. Aquí mismo, se aborda el instrumento de recolección de información que partió del diseño elaborado en el documento de trabajo denominado “resultados del cuestionario sobre la reforma Presupuesto basado en Resultados” (Purón, 2011). Que constituye una exploración sobre las innovaciones conjuntas de la iniciativa PbR-SED, mismo que representa un estudio descriptivo sobre la adopción del PbR-SED en la APF aplicado a varios funcionarios públicos del gobierno federal y gobiernos estatales que participaron en dicha iniciativa. De esta forma, el diseño de nuestro instrumento de recolección de información esta compuesto de preguntas cerradas de cinco puntos de la escala de Likert, que será desarrollado utilizando la plataforma *SurveyMonkey* aplicado a los funcionarios públicos de la CEAG, que tengan o hayan tenido intervención directa o indirecta en la adopción del modelo PbR-SED durante el período de tiempo mencionado.

El capítulo IV, abordamos el análisis de los datos, se hace una caracterización de los sujetos de la investigación, y a través de estadística descriptiva se hace la descripción de cada una las variables de los cambios organizacionales observados en la literatura. Se hace observaciones de los detalles en campo, datos perdidos, principales restricciones en la obtención de la información, se realiza un análisis de la confiabilidad de los hallazgos y se enlistan los hallazgos adicionales.

Por último, el capítulo V, abordamos las conclusiones generales, se trata de dar explicación a las preguntas de investigación y se realiza una serie de sugerencias de trabajos futuros.



Campus Guanajuato | División de Ciencias
Económico Administrativas



Capítulo I. Presupuesto Basado En Resultados

1.1. Antecedentes del Presupuesto por Resultados y la Nueva Gerencia Pública

En la literatura clásica encontramos a la organización administrativa puramente burocrática representa un punto de vista técnico capaz de lograr un alto grado de eficiencia, de tal forma que permita el sentido racional en el control efectivo de los seres humanos al servicio del Estado (Weber, 1864). La burocracia en términos de Weber es la forma de organización a través de la que opera el sistema de dominación política racional o legal. Y por su parte, el sistema político que da sentido a la burocracia se contrapone a los sistemas de dominación carismática y tradicional, que no son racionales porque no se basan en la obediencia a la norma legal, sino al líder o autoridad establecida. La burocracia en estos términos representa el aparato del Estado que da sustento al quehacer público, “el comportamiento burocrático partiendo de los supuestos que la burocracia es racional y, por tanto, el burócrata es un actor económico por excelencia en la prestación de servicios por parte del gobierno a la sociedad (Barzeley, 2001). Sin embargo, algunos autores no están de acuerdo respecto a que el burócrata maximizaría el bienestar general o los intereses del Estado.

los miembros de la organización burocrática no se apropian de la diferencia entre los costos y los beneficios; es decir, no se benefician por hacer lo mismo con una menor utilización de los recursos; los ingresos de la organización. Así mismo, el componente que diferencia a la mayoría de las organizaciones burocráticas es que son financiadas por organizaciones encargadas del presupuesto que a su vez dependen en gran medida de la recaudación del año fiscal en curso. (Niskanen, 1972, p. 33)

Entonces observamos una relación entre estas dos organizaciones estrecha y mutuamente importante, por un lado, la agencia financiadora es quien diseña y gestiona la aprobación del presupuesto que será designado a la burocracia, así como diseña los métodos en que esta será controlada y evaluada en su desempeño. Por su parte, Ostrom (1974) sostiene: “que los problemas de asimetría en la información y lejanía que mantiene la burocracia disminuyen mientras la organización se hace pequeña” (p. 79). De esta forma, Ostrom y Niskanen, argumentaron la importancia de crear nuevos arreglos institucionales que introduzcan mayor transparencia en el ejercicio de la acción gubernamental, incentivos contundentes que generen eficacia con respecto al cumplimiento de los objetivos organizacionales, mecanismos de



mercado o cuasimercado que propicie eficiencia e instrumentos políticos adecuados que legitimen las decisiones de la acción pública”.

Para adecuar el comportamiento de la burocracia a las necesidades de la sociedad, la primera de ellas alternativas burocráticas, corresponden a los cambios en la estructura burocrática y cambios en los incentivos que configuran su comportamiento (...) Se trata de una revisión a los procesos que se siguen en la producción de servicios gubernamentales. Y a partir de ello, un cambio en los incentivos que los guían, generalmente encaminados a crear un ambiente de competencias entre agencias burocráticas que produzcan bienes y servicios similares. (Niskanen, 1974, p. 82)

Como podemos apreciar el modelo weberiano ha sido referente de teóricos de la administración pública, sin embargo, también encontramos los postulados que critican ciertos aspectos de la teoría de la burocracia. Albrow (1970) afirma: “que la racionalidad burocrática weberiana es una racionalidad formal que no indica nada sobre la eficiencia de este modelo en la práctica, como máximo, la racionalidad legal será un presupuesto para la eficacia, pero no garantiza en ningún caso eficiencia” (p.56). De esta forma, existe quien afirma que los postulados weberianos nos pierden vigencia, sino que evolucionan al tiempo y logran adaptarse a los nuevos contextos.

La organización burocrática no garantiza sino la racionalidad legal o formal, y con la eficiencia y la eficacia son hoy valores irrenunciables de las organizaciones que los modelos burocráticos por si solos no garantizan, se necesitará, en definitiva, solicitar que se renueve desde sus cimientos el concepto de la racionalidad administrativa. (Blau, 1955, p. 23).

No se puede restar importancia a los postulados weberianos, sin embargo, existen autores que hablan de que dichos postulados no estarían considerando los intereses particulares del burócrata ni su naturaleza como individuo egoísta y preocupado por su propio bienestar. La función de utilidad del burócrata estaría compuesta por elementos como: su salario, las ganancias extras derivadas del puesto, la reputación pública, el poder, el patrocinio, los resultados de la oficina, la facilidad de hacer cambios y la facilidad en la administración de la oficina (Niskanen, 1974).

la burocracia tiene dos características: los miembros de la organización no se apropian de la diferencia entre los costos y los beneficios; es decir, no se benefician por hacer lo mismo con una menor utilización de los recursos; los ingresos de la organización (...) el componente que diferencia a la mayoría de las organizaciones burocráticas, es que son financiadas por



organizaciones encargadas del presupuesto que a su vez dependen en gran medida de la recaudación del año fiscal en curso (Niskanen, 1974, p.40).

Entonces observamos una relación entre estas dos organizaciones estrecha y mutuamente importante, por un lado, la agencia financiadora es quien diseña y gestiona la aprobación del presupuesto que será designado a la burocracia, así como diseña los métodos en que esta será controlada y evaluada en su desempeño. Por su parte, (Ostrom, 1974) afirma: “que los problemas de asimetría en la información y lejanía que mantiene la burocracia disminuyen mientras la organización se hace pequeña” (p. 79).

Ostrom y Niskanen anotaron la importancia de “crear nuevos arreglos institucionales que introduzcan mayor transparencia en el ejercicio de la acción gubernamental, incentivos contundentes que generen eficacia con respecto al cumplimiento de los objetivos organizacionales, mecanismos de mercado o cuasimercado que propicie eficiencia e instrumentos políticos adecuados que legitimen las decisiones de la acción pública. Estos arreglos institucionales, deberán de ir en el sentido flexibilizar los procesos burocráticos y a su vez que el funcionario público tenga un incentivo para cumplir con los objetivos institucionales, a la vez de crear competencia entre agencias burocráticas de tal suerte que se privilegie la competencia, y de esta forma, permitir se disminuyan las condiciones de monopolio en las que opera la burocracia.

Estos ajustes corresponden a los cambios en la estructura burocrática y cambios en los incentivos que configuran su comportamiento (...). Se trata de una revisión a los procesos que se siguen en la producción de servicios gubernamentales. Y a partir de ello, un cambio en los incentivos que los guían, generalmente encaminados a crear un ambiente de competencias entre agencias burocráticas que produzcan bienes y servicios similares. (Niskanen 1974, p. 82)

La pregunta de investigación que plantea la teoría de la elección pública es ¿cómo lograr que nuestros gobiernos actúen eficiente y eficazmente? El tema ha sido discutido desde diversos ángulos en las escuelas de economía y la administración pública. Como ejemplo incluimos a la escuela del nuevo institucionalismo económico pues proveyó un nuevo impulso al estudio de las burocracias, los comportamientos burocráticos y las relaciones gubernamentales, las necesidades de mejorar el desempeño del gobierno, que es un reclamo generalizado en todos los estados democráticos, mantiene como esperanza que las herramientas y recetas prácticas dictadas por el estudio de la Nueva Gestión Pública [NGP], y el surgimiento en los 80's del modelo propuesto para resultados en países desarrollados (OCDE, 2010). “La Nueva Gestión Pública como modelo de administración que surge como respuesta



ante la ineficiencia e inestabilidad de los gobiernos, apostando hacia la optimización del uso de los recursos orientados hacia resultados” (SHCP; 2019, p.2).

En este sentido, la (NGP), en cuyo contenido inspira las propuestas de reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de eficiencia y eficacia, que se traduzca en impactos reales observados (BID, 2010). Se están haciendo común, en una cierta parte de países desarrollados la adopción de modelos que promuevan sustancialmente esta idea, todo esto además con el apoyo decidido de diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, Banco Interamericano del Desarrollo, entre otros. Por un lado, tenemos a un grupo importante de Países que no se han quedado solamente en reformas administrativas y organizacionales, sino que también le han apostado a impulsar como parte de sus reformas más ambiciosas, una serie de proyectos que tienen como finalidad transformar uno de los mecanismos de mayor acción para cualquier gobierno: la presupuestación (Arellano, *et al.* 2004).

Como se muestra en la figura 1, la NGP postula que la búsqueda de eficiencia en las burocracias deberá venir a través del empoderamiento de los altos medios quienes lideraran a las organizaciones, la organización debe definir sus objetivos y metas de tal forma que exista claridad en que se va hacer, pone mayor énfasis en los resultados y no tanto en los procesos burocráticos, el aparato de gobierno debe ser pequeño y debe permitir la injerencia del sector público en la prestación de bienes y servicios, y por último el gobierno debe permitir adaptar las practicas de éxito del sector público (Cabrero, M., 1997).



Figura 1. Pilares de la NGP



Fuente: Elaboración Propia con base a (Cabrero, M. 1997).

Diversos gobiernos incluyendo México, han considerado como pieza fundamental de una reforma integral de la administración pública a la transformación del proceso presupuestal; de uno orientado al control de los gastos a uno orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos (Arellano, 2000). Entre estas reformas, la reforma presupuestaria, se comienza a hablar de un presupuesto enfocado a resultados mas que a los procesos como anteriormente se hacia con los presupuestos programáticos o tradicionales. Arellano *et al.* (2004) afirman: “una de las principales preocupaciones respecto a las reformas gerencialistas ha sido el tema de la rendición de cuentas” (p.144).

En este contexto, entendemos al Presupuesto basado en Resultados como una reforma encaminada a la búsqueda rendición de cuentas y de impactos medibles por parte de los usuarios de los servicios públicos, además encontramos que el presupuesto basado en resultados trae consigo una transformación organizacional, es decir si antes los presupuestos por programas eran un tanto inerciales pues no permitía la interacción y autonomía de la organización, ahora los presupuestos basados en resultados traen consigo cambios que han flexibilizado la actuación puramente burocrática e impulsan a la cooperación interinstitucional.



Si consideramos al presupuesto como el instrumento mediante el cual los funcionarios interactúan entre sí para el logro de sus quehaceres diarios y a su vez representa el medio para lograr producir los bienes y servicios que se ofrecen a los ciudadanos, (...). Entonces se podría considerar que transitar de un presupuesto pensado en controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de actuación programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparecen como la clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público. (Arellano *et al.*, 2004, p.230)

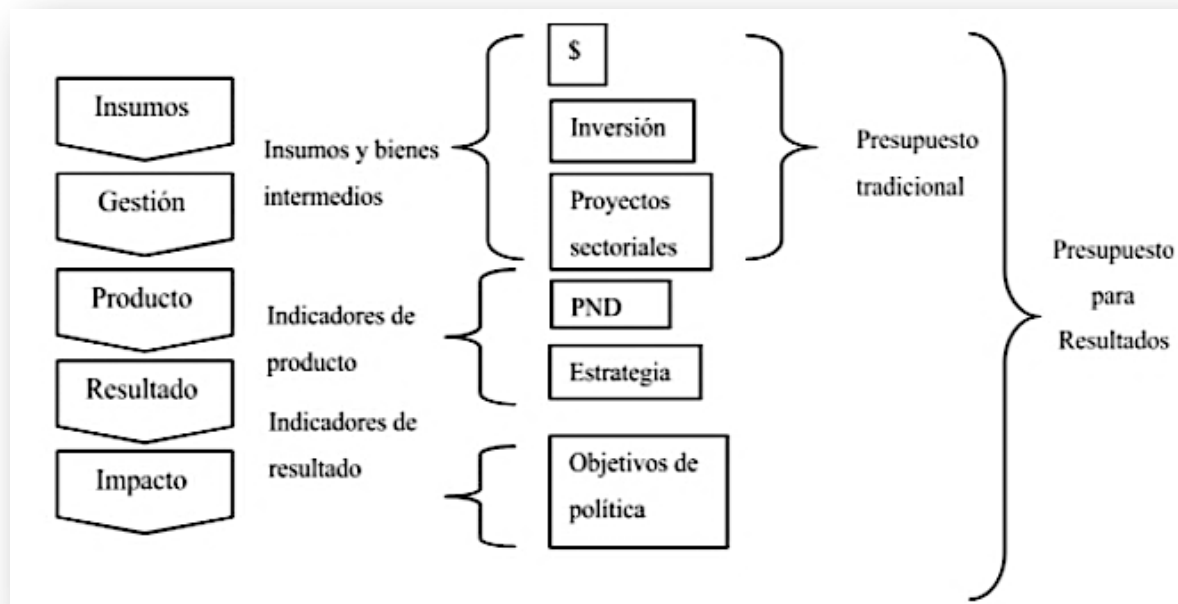
El modelo de presupuesto tradicional consistía en que los ejecutores del gasto cada año tenían la expectativa de recibir más recursos económicos para poder comprar los insumos o realizar las actividades incluidas en los antiguos Programas Operativos Anuales, sin cuestionarse la pertinencia del programa ni su contribución a los objetivos estratégicos nacionales (SHCP, 2011). En cambio, el modelo de PbR tiene un enfoque de gerencia pública que se concentra en la definición clara de los objetivos y resultados a lograr, así como en la evaluación de qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto objetivo en el bienestar de la población (*Ibidem*, P. 332).

Un presupuesto dirigido a resultados, pero con reglas de interacción claras entre las agencias y controladoras de gasto, no solo asegura una línea clara de secuenciación del gasto y resultados, sino que permite definir mecanismos a través de los cuales las agencias gubernamentales van adquiriendo mayor autonomía de gestión sin perder congruencia y control sobre el aparato gubernamental en general. (Arellano, Gil y Ramírez, 2004, p.157)

La NGP da el sustento teórico al PbR, pues sus postulados promueven manejo lógico de información, es decir, el presupuesto tradicional paso a complementarse con el presupuesto por resultados, pues se incorpora la planeación institucional, rendición de cuentas y transparencia, ver Figura 2.



Figura 2. Esquema de un presupuesto tradicional a uno basado en resultados.



Fuente: (Ramos, 2011, p. 51)

Lo que entendemos como presupuesto tradicional no necesariamente se contrapone al presupuesto por resultados, sino que al contrario lo complementa, ya que el primero sienta las bases de la programación y el segundo alinea el presupuesto con la planeación, programación, ejecución y evaluación (Ramos, Sosa y Acosta, 2011).

Uno de los instrumentos fundamentales que apoya a la Nueva Gestión Pública, es el presupuesto por resultados, al incorporar la información del desempeño, se convierte en la herramienta de planeación que complementa al presupuesto tradicional ya que su principal característica es que provee información sobre la relación entre la asignación de los recursos presupuestarios y los resultados esperados con la intervención pública. Con el PbR se supera la asignación inercial porque aspira a lograr que cada unidad monetaria asignada contribuya a la consecución de objetivos. La implementación del PbR obliga a fortalecer la cultura organizacional de los entes públicos. (*Ibidem*, p.50)



1.2. ¿Qué es Presupuesto basado en Resultados?

Antes de comenzar a platicar de las concepciones del Presupuesto basado en Resultados (PbR), valdría la pena reflexionar o preguntarnos ¿qué y cuáles son los objetivos que persigue?, ¿qué se requiere para implementarlo? y ¿cuáles son los beneficios que reporta? Al respecto. Algunos autores consideran que no se ha logrado un consenso sobre la definición del PbR.

A la fecha no existe un único concepto del presupuesto por resultados, sino por el contrario existen muchos, y que, de acuerdo con la definición del concepto, se establecen sus objetivos y sus metas (...). En cuanto a su implementación, no existe una lista definitiva de los requisitos o condiciones necesarias que garanticen su éxito. La lista dependerá del contexto de cada país, y en este sentido, también se determinan los beneficios esperados. (Sour, L. & Rosillo E., 2007, p.17)

Lo cierto, es que en la literatura encontramos múltiples definiciones del concepto de PbR, valdría la pena comenzar a definir lo que entendemos por PbR y de esta forma evitar dificultades en el significado que pretendemos imprimir en el presente trabajo.

Robinson y Brumby (*Ibidem*, p. 24) afirman: “el PbR podría ser definido como los procedimientos o mecanismos que pretenden fortalecer los vínculos entre los fondos provistos a las entidades del sector público, sus productos o resultados a través del uso de información formal sobre el desempeño de las decisiones sobre la asignación de recursos” (p.19). Por su parte, Roemer, (1999) sostiene: “el Presupuesto basado en Resultados contiene dos etapas de un proceso global que permite concebir una serie de pasos sistemáticos, para la realización ordenada del quehacer institucional en la administración pública y la creación de valor público a favor de la sociedad” (p.54). Así mismo, la OCDE (2011) afirma: “El PbR es una forma de presupuestación que relaciona la asignación de los recursos con resultados medibles” (p. 36). Sin embargo, también encontramos quienes conciben al PbR más como una metodología que genera confusión más que claridad en los procesos de la organización. La multiplicidad de metas y objetivos ha resultado en una confusión total que obstaculiza su implementación y evaluación de impactos (*Ibidem*, p.45).

De esta forma, la falta de acuerdo en el concepto del PbR pone en duda su potencial y su aceptación. La preocupación crece cuando se determina que dicha confusión es extensiva a los tres niveles de gobierno,



es decir, al nivel federal, estatal y municipal. De esta forma, identificamos lo que parece ser una de las problemáticas del modelo en casos como América Latina, se tiene confusión en los tres niveles de gobierno en cuanto a implementación y adaptación del PbR. En este sentido, los tomadores de decisiones en todos los niveles de gobierno podrían no tener un común acuerdo del objetivo que se persigue con PbR, por lo que cada nivel podría realizar las acciones pertinentes de acuerdo con lo que cada uno considera como adecuado para la implementación y evaluación del presupuesto.

El PbR busca que los funcionarios públicos obtengan mayor flexibilidad, conocimientos y pericia para actuar, al mismo tiempo que intenta asegurar que no se rebase el principio de legalidad que regla el comportamiento gubernamental, y que la rendición de cuentas a los ciudadanos no se vea afectada por esta flexibilidad (Moynihan, 2007, p. 35).

Dada esta circunstancia, algunos autores aseguran que la complejidad del PbR podría ser una oportunidad para implementar sistemas de información que sirvan para su desarrollo y consolidación, Sour L. & Rosillo E. (2007) afirman: “lo idóneo para la implementación del PbR supone la existencia de sistemas contables adecuados que permitan la armonización contable, burocracias profesionales dentro del servicio civil de carrera e instituciones que garanticen la transparencia y control” (p.37). En concreto, estas circunstancias se entienden en la literatura como necesarias para la adopción de un sistema basado en resultados, pero anterior al PbR existían los presupuestos tradicionales, en este sentido, el BID (2010) sostiene: “el modelo predominante para elaborar el presupuesto en América Latina y el Caribe ALC ha sido el llamado modelo incrementalista o tradicional” (p.56). Este modelo se basa en realizar cambios marginales en cada ejercicio presupuestario anual únicamente en base a variables exógenas, cómo el flujo de ingresos esperados. Como respuesta a las deficiencias del incrementalismo, a mediados del siglo pasado surgieron nuevos modelos presupuestarios. Estos modelos, entre los cuales resaltan el presupuesto por programas y el presupuesto base cero, incluyen algunas de las características de lo que hoy se considera el presupuesto por resultados (*Ibidem*).

La iniciativa PbR es la materialización de la NGP, pero es necesario reformas legales e institucionales para su correcta implementación (Arellano *et al.*, 2004)

Para sentar las bases y fundamentos organizacionales de la Nueva Gestión Pública, con el objetivo de vincularlas con el estudio de la reforma de los sistemas presupuestarios. (...). Es necesario un tipo de reformas que implican el proceso de transformación de prácticamente todos los tipos de relación gubernamental contemporánea: desde la relación con el congreso o parlamento hasta las



reformas del servicio civil de carrera, pasando por la implementación del servicio de calidad, evaluación, transparencia de la información, planeación estratégica y todos los demás instrumentos de reforma administrativa”. (Arellano et al., 2004, p. 246)

Por ultimo, vemos que dichas reformas conducen a la pregunta fundamental de los presupuestos basados por resultados ¿por qué queremos reformar a nuestros aparatos gubernamentales y que objetivos se pretenden alcanzar dadas las condiciones organizacionales, sociales y políticas? Pues si bien, hemos visto en la literatura revisada, la NGP y el PbR nacen como respuesta a la crisis de legitimidad y la búsqueda de eficiencia, también encontramos una variable importante de este tipo de reformas, y es la rendición de cuentas. Arellano *et al.* (2004) afirman: “una de las principales preocupaciones respecto a las reformas presupuestarias ha sido el tema de la rendición de cuenta” (p. 267).

1.2.1. Planeación en el proceso del PbR

Uno de los fundamentos centrales del PbR es la adopción de esquemas de planeación institucional, las organizaciones públicas en su posicionamiento ante los desafíos de los nuevos tiempos clarifican los objetivos y metas que plantea, y delinear las acciones institucionales que emprenden para lograrlos. Adicionalmente, la planeación brinda elementos para orientar y fundamentar las decisiones institucionales antes, durante y después de la ejecución de los programas y proyectos de trabajo de la entidad o dependencia misma. Una comprensión ampliada de la planeación, fundamentada académica y empíricamente, como un conjunto integrado de pasos que permiten esclarecer el propio proceso de dirección de las organizaciones y gestión de estas, ya que permite dar sentido de ser de la institución, lo que hace actualmente y a donde marcha en el futuro (De la Rosa y Lozano, 2010). Ronda (2004) afirma: “la planeación tiene tres niveles, estratégico, táctico y operativo” (p. 45).



Figura 2. Niveles de planeación.



Fuente: Elaboración propia con base (de la Rosa y Lozano, p.45). La figura ilustra los niveles de la planeación en su orden de importancia para planeación institucional.

Como se aprecia en la figura 2. El nivel estratégico de la planeación centra su atención en la razón de ser de la organización. Responde a la pregunta ¿qué hacer?, y ¿por qué hacer? La planeación que corresponde a este nivel es encabezada por el nivel directivo de la organización quien establece las directrices, objetivos y estrategias de carácter general de la misma. La planeación táctica también es denominada estructural o control de gestión. Toma como punto de partida las directrices ya delimitadas en el nivel estratégico y prevé la forma de manejar los medios y utilizar los recursos para concretarla. La literatura menciona que la planeación estratégica implica la búsqueda de la mejor manera para articular los esfuerzos humanos y los recursos disponibles; aprovechándolos al máximo para obtener los resultados esperados. Esta tarea implica la estructuración de labores como pueden ser la asignación de responsabilidades y el diseño de mejores flujos y modalidades de trabajo, para instrumentar la estrategia planteada en la planeación del nivel antecedente (estratégico). En este nivel de planeación se plantean las acciones de seguimiento y control que se emplearán para atender la operación del plan estratégico, de ahí que también sea denominado control de gestión. Por su parte el nivel de la planeación operativa, esta enfocada a los procesos.

Ronda (2004) afirma: “la planeación operativa también se le denomina planeación de tareas o control operativo y centra su atención en los aspectos más específicos, locales e inmediatos, de la marcha o proceder de una organización” (p.45).

Así mismo, encontramos que el proceso de planeación se puede llevar a cabo de diferentes formas,



acuerdo con Robbins y Coulter (2010) de forma general se pueden identificar cinco etapas centrales:

- a) Misión, visión de la organización
- b) Análisis FODA
- c) Formulación de objetivos
- d) Definición de estrategias
- e) Seguimiento y evaluación

El término misión describe sintéticamente su identidad al hacer explícita su razón de ser y dar cuenta de su quehacer institucional, los bienes y servicios que se generan, las principales funciones que la distinguen y la justificación social de su existencia, (...). Por su parte, la visión de una entidad organizativa proporciona una descripción o imagen de la situación futura que se quiere alcanzar en un plazo de tiempo determinado” (Robbins y Coulter, 2010, p.45).

El análisis FODA, significa Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de una organización, sirve para la elaboración del diagnóstico. El FODA implica por un lado verificar si el propósito institucional (misión), y la imagen objetivo de la organización (visión), atienden y satisfacen adecuadamente las necesidades e intereses de los usuarios o beneficiarios de los bienes y servicios generados (Robbins y Coulter, 2010). En cuanto a la formulación de objetivos, estos establecen aquello que la entidad u organismo quiere lograr y que dará pauta a determinar posteriormente las estrategias o medios para su realización.

1.2.2. El PND en México como eje rector de la planeación nacional

De acuerdo con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la intervención del Estado Mexicano se organizará por medio de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional el cual tiene como función el imprimir solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Por su parte, la Ley de Planeación (LP), a través de un conjunto de normas de orden público e interés social, establece los principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la planeación nacional del desarrollo y las actividades de la APF. La misma Ley en su artículo 7, dispone que el presidente de la



República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos, así como su vinculación con el PND y sus programas.

Finalmente, especifica que todos los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). La aprobación del Plan por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión consiste en verificar que dicho instrumento incluya los fines del proyecto nacional contenidos en la CPEUM. En caso de que el PND no los incluya, la Cámara de Diputados devolverá el mismo al presidente de la República, a efecto de que dicho instrumento sea adecuado y remitido nuevamente a aquélla para su aprobación en un plazo máximo de treinta días naturales.

Los diferentes niveles de la planeación nacional se deben conducir de forma programada con base en las políticas, que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal. (...). De este modo, las dependencias y entidades paraestatales de la APF deberán garantizar que su participación en la elaboración del PND se realice en congruencia con la posterior formulación de los programas derivados del mismo: sectoriales, institucionales, regionales y especiales. (SHCP, 2011, p. 45)

1.2.3. La agenda 2030 y los ODS

La agenda 2030 fue creada en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible realizada en 2015 en Nueva York en la que participaron más de 150 líderes mundiales y fue adoptada por todos los Estados Miembros de la ONU. En esta agenda se plantearon 17 metas que son conocidos como los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) cuya principal finalidad es terminar con la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para el 2030 (ONU, 2015). La Organización de las Naciones Unidas (ONU) presentó 17 metas que conforman los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) junto con las dimensiones de desarrollo sostenible y los beneficiarios de la acción global (Ibídem).

La Agenda 2030 representa importantes retos para los gobiernos en términos de planeación e implementación para el cumplimiento de los ODS. El Programa de las Naciones Unidas para el



Desarrollo (PNUD), colaboraron para definir mecanismos que permitan identificar las acciones existentes vinculadas con la Agenda 2030, con el fin de fortalecer la planeación estratégica, seguimiento y evaluación para el logro de los ODS. Se determinó que la planeación nacional debía observar el cumplimiento de la agenda 2030 y los ODS. Al mismo tiempo, se determinó que los presupuestos por resultados en la fase de planeación deberán cumplir con una perfecta alineación a la planeación nacional para que los esfuerzos del cumplimiento de metas y objetivos de los programas sean medibles a través de indicadores del desempeño (Arellano, 2000). De esta forma, se alienta a que los ODS inspiren la planeación nacional y esta a su vez la estructura programática que deriva en el presupuesto público (Ramos, 2011).

1.3. Cambios Generales de la Implementación del Presupuesto por Resultado

Los cambios que impulsaron el desarrollo de un modelo presupuestario basado en resultados. (Ramírez & Ramírez, 2004) afirma: “la creación de un marco institucional emanado de la NGP se caracteriza por la primacía del individuo sobre cualquier otro actor social, lo cual implica que el gobierno haya sido visto como un mal necesario para la sociedad norteamericana” (p. 223). Este rasgo ha sido básico para el desarrollo del campo disciplinar de la administración pública, dado que en el fondo el problema consiste en definir y diseñar: a) restringir la actuación del gobierno, b) reducir su acción al mínimo permisible para que sea lo más eficiente posible, c) garantizar eficiencia en su actuación, d) permanecer en todo momento controlado por la sociedad.

Por su parte, Arellano, *et. al*, (2004) afirman: “una de las principales preocupaciones respecto a las reformas gerencialistas ha sido la rendición de cuentas” (p.137). Pues argumenta, que dirigir a las organizaciones y sus agentes a buscar resultados sin preocuparse por la rendición de cuentas de los recursos, los impactos, las responsabilidades y las consecuencias de largo plazo de las acciones gubernamentales, significarían uno de los grandes riesgos de la presupuestación basada en resultados. En efecto, en la literatura encontramos que la parte fundamental de las reformas presupuestarias apuestan a la eficiencia del gobierno, pero también la medición de impactos o evaluación de desempeño involucra la rendición de cuentas y transparencia como ingredientes centrales de este modelo. En ese sentido las mediciones de los resultados y desempeño no sólo se utilizan para medir la eficiencia en la ejecución del gasto en sus diversos programas, sino que se convierten en la base del propio proceso de presupuestación, autorización y ejecución.



Los presupuestos por resultados adquieren una nueva dimensión con respecto a otros tipos de presupuestos, ya que los resultados buscan dar sentido y congruencia a la integración de las diferentes agencias gubernamentales, sus acciones y resultados, ligados con los impactos que el gobierno como un todo pretende alcanzar. Los presupuestos, en este sentido adquieren a todo nivel una nueva dimensión: el gasto debe generar resultados e impacto y estos deben definir el gasto (Arellano *et. al*, 2004, p. 569)

Tal como hemos platicado en estos capítulos, los presupuestos basados en resultados representan la perspectiva que busca que las burocracias obtengan mayor flexibilidad e inteligencia para su actuación, pero al mismo tiempo busquen asegurar que su comportamiento sea legal y que la rendición de cuentas a los ciudadanos no se vea afectada por dicha flexibilidad. Por tal motivo, y siguiendo esta lógica, podríamos inferir que un presupuesto basado en resultados trae consigo cambios estructurales importantes. Barzeley (1999) afirma: “un presupuesto por resultados representa mayor autonomía de los funcionarios públicos, y menos rigidez en la actuación de las burocracias” (p.56). Por su parte Arellano (2000) afirma: “la construcción de presupuestos por resultados genera la promesa de liberar innovación y el diseño de instituciones técnicas que buscan la racionalidad del comportamiento burocrático asegurando resultados medibles” (p. 451). Así mismo, se identifica que la implementación de los presupuestos por resultados trae consigo “un cambio en la dinámica de negociaciones debido a que no existe un catalogo completo y sistemático de resultados e impactos, lo que implica que las agencias gubernamentales, agencias controladoras e incluso miembros del congreso o del parlamento deban entablar un dialogo continuo para efectivamente llegar a un acuerdo sobre los resultados, no necesariamente sobre los impactos (Arellano, *et al*, 2004).

1.4. Implementación del Presupuesto por Resultados: Beneficios y Limitaciones

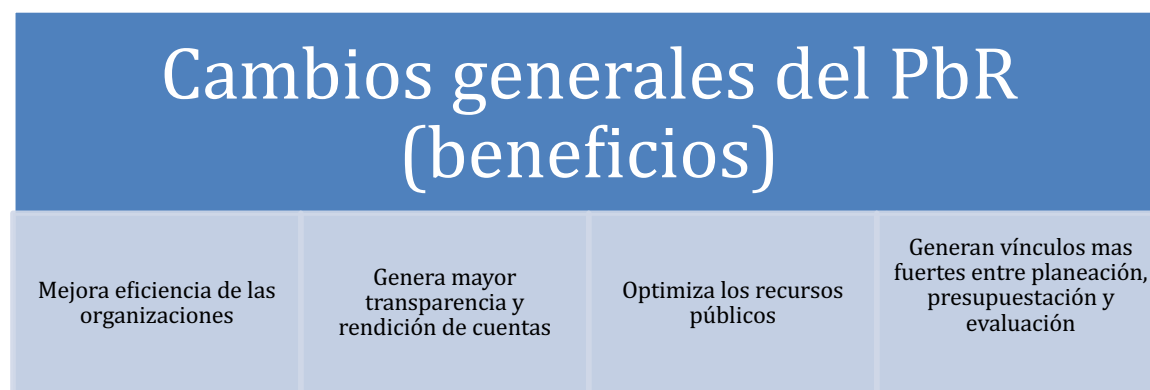
La experiencia internacional da también algunos hallazgos de estos cambios que estamos analizando, en diversos países se han generado resultados mixtos, lo cual es posible dado el grado de avance de países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, donde se observan algunos de los cambios generales que ha traído consigo la medición del desempeño.

Los cambios generales de las iniciativas de presupuestos como se aprecia en la figura 3, incluyen: a) mejoran la continuidad en el trabajo de las agencias y reducen la incertidumbre de su administración y control a través del establecimiento de expectativas claras para cada una de ellas, b) se obtiene y genera mayor información para el público y para las legislaturas respecto del gasto, el costo, el proceso y los



resultados de los diferentes programas públicos, c) se ubican y definen cada vez de manera más efectiva los recursos necesarios para cada acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos en los procesos y flujos específicos que van de una designación de gasto a un impacto sobre las variables sociales o económicas, d) se generan vínculos mas fuertes entre planeación, presupuestación y evaluación, lo que obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada. En este sentido, una presupuestación por resultados implicaría que los programas establezcan actividades asociadas que contribuyan al mismo objetivo.

Figura 3. Principales beneficios del presupuesto por resultados



Fuente: elaboración propia con base a (Arellano *et. al*, 2004, p. 430)

La presupuestación por resultados involucra una concatenación entre impactos y resultados, de tal forma que no es posible concentrarse únicamente en definir cuanto nivel de gasto requiere un programa, sino debe existir el criterio de racionalidad que busque la medición de impacto y resultados, es decir, no solo enfocarse en el criterio cuantitativo, sino poder hacer la comparación en términos de eficiencia, congruencia y equidad de cada programa. Pero también se habla de ciertas restricciones de la iniciativa PbR pues si bien es cierto, se habla de una serie de reformas institucionales y presupuestarias, en la experiencia internacional se han observado ciertos dilemas que se han presentado en la implementación.

Como se aprecia en la figura 4. Algunos supuestos que enfrentaron ciertos países en la implementación del PbR, representaron dilemas de difícil resolución, entre los cuales: a) Si el desempeño de un programa es pobre, también se enfrenta a dilemas de respuesta presupuestal poco claras, entre reducir los fondos o buscar reconfigurar el programa que requerirá incrementarlos, b) el desempeño puede enfrentar factores externos que están fuera del alcance de las agencias gubernamentales, c) se incrementan incentivos para



reportar de manera equivocada, d) cómo se definen los modelos de concatenación resultados- impactos Y, por último, e) presupuestar es una tarea política de toma de decisiones (Arellano, *et al* p.380).

Figura 4. Principales limitaciones del presupuesto por resultados

Cambios generales del PbR (limitaciones)				
Rspuesta presupuestal poco clara si el desempeño del Pp es pobre	El desempeño podría enfrentarse a factores externos	Manipulación de información para obtener los estímulos en la organización	Poca claridad entre relación evaluación e impactos	Los factores políticos en la toma de decisiones del PbR

Fuente: Elaboración propia con base en (Arellano et al., 2004, p.380)

Y por ultimo se analiza el presupuesto por resultados más a fondo, es decir, que realmente trata la incitativa y cual es el trasfondo de su contenido, pues se trata de un factor intrínseco importante, cómo lo es la política, que contrasta muchas veces con la operación técnica, al respecto Arellano et al. (2004) afirma: “la presupuestación es una actividad técnica en operación, pero política en naturaleza” (p.571).

Dentro de este elemento político tomamos uno de los más polémicos: el papel de la rendición de cuentas en un presupuesto por resultados. Los sistemas de rendición de cuentas podrían basarse en algo más importante como son impactos y no tanto así los procesos, con lo cual se liberan así las capacidades de innovación e imaginación de las burocracias. Así encontraríamos dos argumentos que preocupan en ese sentido: por un lado, el hecho de que la interferencia política sea vista como indeseable en un proceso que se asume puede ser prácticamente técnico, y por otro, la flexibilidad y comportamiento innovador sean limitados por los esquemas de rendición de cuentas (Arellano, 2000).

1.6. Experiencias Internacionales de Implementación del Presupuesto por Resultados

Como parte de lo que se ha denominado la Nueva Gestión Pública (NGP), las propuestas de reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos



de resultados obtenidos y de impactos reales observados se esta haciendo comunes en gran cantidad de países. Todo esto además con el apoyo decidido de diversos organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y el Banco Interamericano del Desarrollo, entre otros.

Un grupo importante de países no se han quedado solamente en la reformas administrativas y organizacionales aparentemente condenadas a morir en el corto plazo, sino que han impulsado como punta de lanza de la reforma una serie de proyectos que tienen como finalidad transformar uno de los mecanismos de acción principales de cualquier gobierno: la presupuestación. (Arellano, Ramírez & Rojano 2004, p.156)

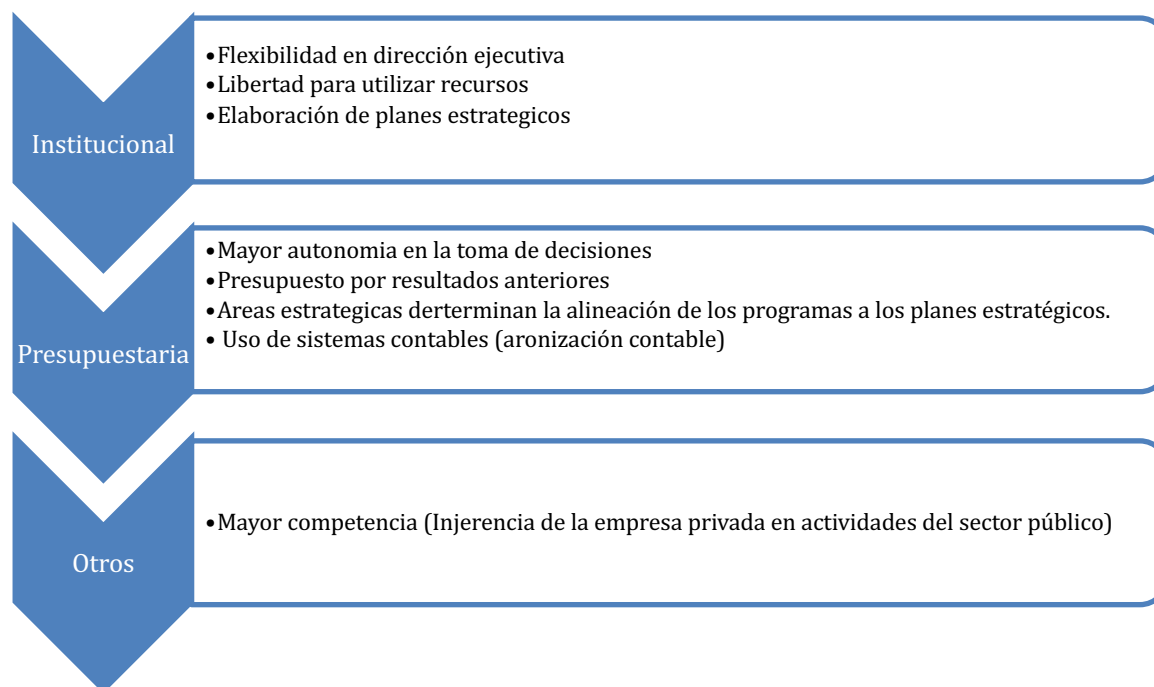
Se toma en consideración las reformas institucionales, reformas legales y reformas al servicio civil de carrera que impulsaron países como Nueva Zelanda, Reino Unido, y Australia para dar lugar al presupuesto basado en resultados. Con el objeto de encontrar principales hallazgos entre alcances y limitaciones que se han observados en la experiencia internacional en la implementación del presupuesto basado en resultados, también se consideran estos países dado su alto nivel de consolidación institucional en materia del PbR.

1.6.1. Nueva Zelanda.

Como se aprecia en la figura 5., los principales aspectos de reforma institucional y reformas al marco legal para impulsar un presupuesto basado en resultados en Nueva Zelanda siguieron una dinámica de reformas constitucionales e institucionales. Entre ellos: a) la Transformación de la relación de parlamentos- ministerios donde los departamentos adquieren una dirección ejecutiva temporal sustentando en los resultados., b) A la dirección de los departamentos se le otorga amplia libertad para utilizar recursos, siempre y cuando se sustente en las reglas de practica contable aceptadas y logre los resultados buscados., c) cada departamento tiene sus propias cuentas bancarias., d) El presupuesto se basa en planes de tres años que son revisados por ultimas instancias y negociados de manera continua entre departamentos, ministerios y parlamento. El presupuesto sigue siendo anual en su aplicación. (Arellano *et al.*, 2004, p.344)



Figura 5. Reformas del PbR en Nueva Zelanda



Fuente: Elaboración propia con base a (Arellano et al., 2004, p.346-355)

Como se aprecia en la figura 4, las principales reformas al marco legal que tuvieron lugar para impulsar la iniciativa de presupuestación por resultados. Entre las cuales se destacan: a) Iniciativas del sector estatal; define jefes ejecutivos para los departamentos, dándoles mayor responsabilidad., b) iniciativas de finanzas públicas, estas dirigen el presupuesto a resultados, pues contiene asignaciones por resultados y no por insumos., c) áreas estratégicas y claves de resultados, las primeras definen los acuerdos de resultados y los planes operativos desde la visión general de los ministerios., d) práctica contable aceptable, manual de control y uso de gasto, e) iniciativas de empresas de estado, define mecanismos propios de la administración de empresas privadas para el uso de empresas públicas. (Arellano, *et al.*, 2004, p. 346)

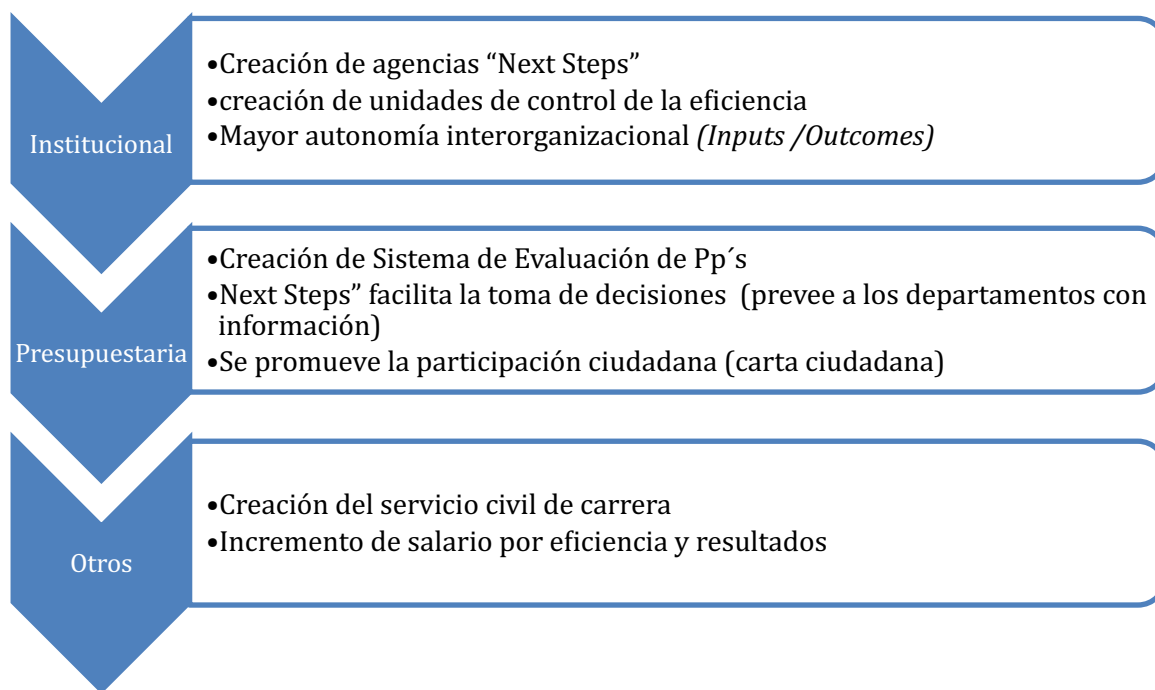
1.6.2. Reino Unido

Como se aprecia en la figura 6., los principales aspectos de reforma institucional y reformas al marco legal para impulsar un presupuesto basado en resultados en Reino Unido fueron: a) creación de agencias



“Next Steps” cuyas principales funciones es negociar y definir los objetivos y a partir de estos dejar en libertad a la agencia. Los puestos directivos son definidos por competencia abierta, una buena parte de los salarios están sujetos a resultados. El departamento de compra de los servicios de la agencia es responsable ante el parlamento., b) la creación de unidades de control de la eficiencia. Estas revisan como mejorar y medir la acción de la AP. Generan estándares., c) los departamentos son responsables de los *outputs* (resultados) y las agencias de los *outcomes* (impactos). (Arellano, et al., 2004, p.365)

Figura 6. Principales aspectos de reformas para impulsar un presupuesto basado en resultados en Reino Unido.



Fuente: elaboración propia con base en (Arellano, et al, 2004, p. 367-370)

En la figura 5, también se aprecian las reformas legales en Reino Unido para impulsar un presupuesto basado en resultados se destacan las siguientes: a) la iniciativa de la administración financiera. Establece recursos e información necesaria para llevar a cabo las reformas. b) la iniciativa para mejorar a la administración pública: “Next Steps” permite a los departamentos definir cómo hacer las cosas y dirigir las acciones de las agencias a los objetivos sin intervenir operativamente., c) documentos estructurales (framework documents), cada agencia “Next Steps” tiene este marco normativo, se negocia con los



departamentos para generar autonomía de acción a las agencias., d) carta ciudadana. Obliga a las agencias y departamentos a informar específicamente el tipo y calidad de los servicios. Los ciudadanos tienen mecanismos para evaluar y proponer., e) iniciativa “compitiendo por la calidad”, ayuda a definir el tipo de actividades que deben ser realizadas por el gobierno y cuales dejarlas a la iniciativa privada con el fin de que las provee quien este mejor preparado. (Arellano, et al., p. 370)

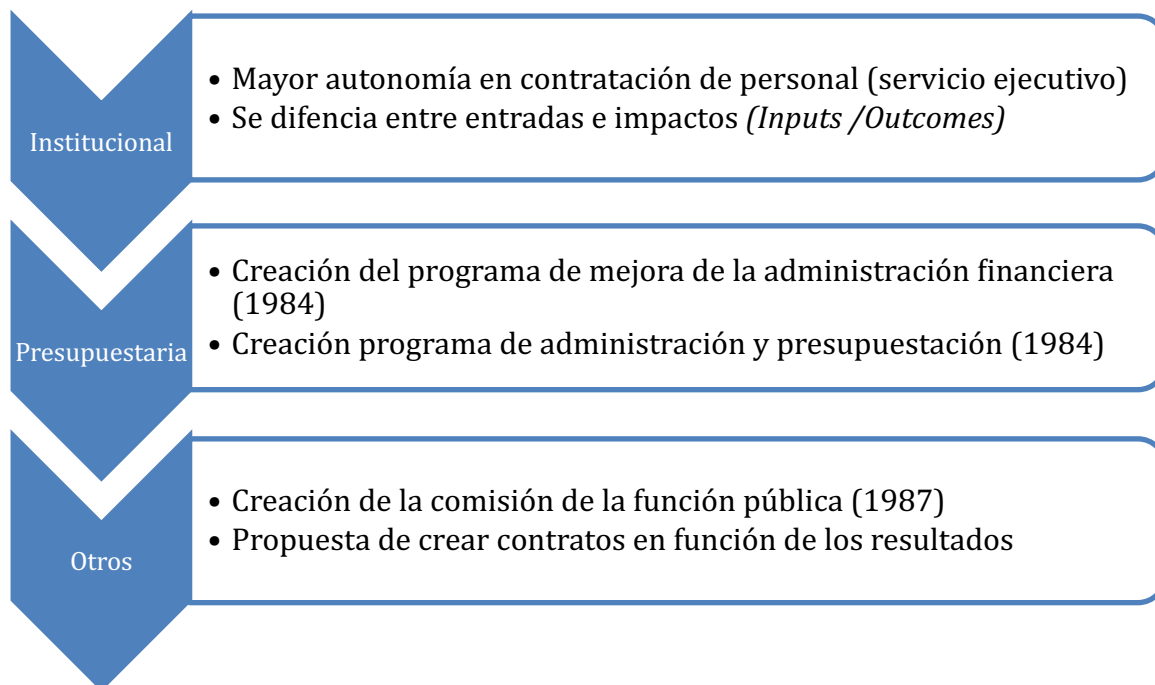
De la misma forma, en la figura 5. se aprecian las reformas al servicio civil en Reino Unido para impulsar un presupuesto basado en resultados se destacan las siguientes: a) reforma del servicio civil para reducir control sobre funcionarios públicos., b) Incremento de salario por eficiencia y resultados, las agencias y los departamentos se convierten en responsables de los salarios de un buen número de funcionarios. (Arellano, *et al.*, 2004, p.374)

1.6.3. Australia

En la figura 7, podemos apreciar los principales aspectos de reforma institucional y reformas al marco legal para impulsar un presupuesto basado en resultados en Australia fueron: a) cada agencia es responsable de la contratación del personal a excepción del personal del servicio ejecutivo., b) el servicio ejecutivo asegura el desarrollo del personal de alto nivel del gobierno, con mecanismos de competencia y profesionalización., c) a través del programa de definiciones de desempeño, se definían las ligas entre recursos, objetivos y resultados., d) fue adecuado y mejorado el portafolio de medidas presupuestales y declaraciones dónde es clave ligar toda información a los impactos alcanzados. e) los reportes de todas las agencias están sustentados en resultados. f) se diferencia entre *outputs* (resultados operativos) y *outcomes* (impactos). (Arellano, *et al.* 2004, p.380)



Figura 7. Principales aspectos de reforma para impulsar un presupuesto basado en resultados en Australia.



Fuente: elaboración propia con base a (Arellano, et al., 2004, p.389-395)

Dentro de las reformas legales implementadas para impulsar el presupuesto basado en resultados en Australia, se destacan las siguientes: a) programa de mejora de la administración financiera (1984), se establece que el presupuesto se planea para tres años, con análisis y evaluaciones prospectivas del próximo año y de las posibles implicaciones en los siguientes dos. La descentralización de la toma de decisiones es considerada fundamental, se firman acuerdos de diferente tipo otorgar flexibilidad en el manejo de los recursos., b) programa de administración y presupuestación (1984), introduce la lógica de construcción de programas gubernamentales cómo la unidad de presupuestación y evaluación del sector público.

Los programas están basados en resultados, se definen a través de proyecciones de gastos que son base de la negociación presupuestal en el tiempo. Existen carteras de departamentos que atacan problemáticas similares con el fin de enfatizar la cooperación intergubernamental y asegurar cooperación en la definición de prioridades, cada agencia define los mecanismos de evaluación,



pero guiada y observada por las agencias responsables de asignar los recursos (Arellano, *et al.*, 2004, p.389).

Entre las reformas al servicio civil, se destacan las siguientes: a) comisión de la función pública. Nace en 1987, genera las políticas de contratación, despidos, promoción, movilidad y jubilación del sector público excepto del servicio ejecutivo, donde se generan políticas para retener, profesionalizar y apoyar a los funcionarios de más alto nivel., b) existe la propuesta hoy en día de cambiar los contratos determinados temporalmente con contratos en función de los resultados (*Ibidem*, p. 395).

1.6. Experiencias Nacionales de Implementación del Presupuesto por Resultados

En México, los esfuerzos e impulsos institucionales por mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público han sido continuos a lo largo de poco más de 15 años. Las reformas en el marco de la Nueva Gestión Pública, curiosamente, fueron impulsadas desde algunas las grandes ciudades metropolitanas, tales como Monterrey, N.L., León, Gto., y la Ciudad de México (Cabrero, 1999). La reforma del sector público ha sido tema recurrente a lo largo de varias gestiones presidenciales. Sin embargo, nuevas iniciativas fueran presentadas a menudo, sin considerar lo que había sucedido antes y sin dar seguimiento a la implementación. BID (2011) afirma: “las iniciativas que no consideraron factores contextuales dieron lugar a la naturaleza de arranque y freno de muchos de los esfuerzos de reforma” (p.67).

El presupuesto tiene sus orígenes en México, desde la primera constitución de 1824 y no fue sino hasta la II convención del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en diciembre de 1933, que el General Lázaro Cárdenas postulado ya a la presidencia de la república, en el cual bajo sus propias palabras enfatizo lo siguiente: debemos estudiar lo que podremos alcanzar, dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades propias (General Lázaro Cárdenas del Rio, informe del plan sexenal, 1934). Con ello, menciona Arellano y Purón (2004) “buscaba relacionar la visión de nación y los planes del ejecutivo con las herramientas y técnicas del presupuesto, hasta este momento la forma de integrar el presupuesto de egresos de la federación se conoció como presupuesto tradicional o presupuesto por objeto” (Purón, 2004, p.460).

Los esfuerzos por mejorar la eficiencia y la eficacia del sector público más recientes se llevaron a cabo durante la gestión presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000). El “Programa para la Modernización de



la Administración Pública” (PROMAP 1995-2001), este programa comenzó por establecer las fallas y las deficiencias de las reformas anteriores. Estas deficiencias incluyeron.

“La capacidad limitada de la administración pública para satisfacer las crecientes demandas de los ciudadanos; la ausencia de servicios públicos profesionales; la centralización excesiva dentro del gobierno; y los deficientes procedimientos y la falta de interés en la medición y evaluación del desempeño del gobierno. Otra deficiencia fue el excesivo énfasis en el cumplimiento con reglas y disposiciones administrativas y judiciales” (PROMAP 1995-2001, p.56)

Así mismo, el PROMAP buscó tratar estos problemas mediante el establecimiento de un extenso programa de reforma:

“un aspecto de este programa se dirigía a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el diseño de un sistema moderno de control y evaluación del desempeño. Esta reforma exigía el establecimiento de objetivos claros y cuantificables e indicadores de desempeño en programas federales. Para 1997, los diversos organismos tenían la obligación de presentar un conjunto específico de indicadores de desempeño a la SECODAM (ahora, Secretaría de la Función Pública) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y negociar su aceptación. Los organismos tenían que demostrar el impacto de sus programas para sus clientes y la sociedad, así como demostrar el cumplimiento de las metas institucionales propuestas. Asimismo, en 1998 el marco presupuestario incorporó un capítulo sobre evaluación que establecía que debían evaluarse los programas sociales (como Progresá, hoy Oportunidades)” (OCDE 2011, p.79).

Además, como parte del proceso de reforma legal, las reformas legales implementadas dieron lugar a la creación de secretarías e instituciones:

“En 1976 entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, así mismo, se creó la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que derogó a la Ley Orgánica del presupuesto de Egresos de la Federación de 1935. Así, a partir de este año se implementó de manera generalizada el presupuesto por programas y actividades (PPA) cuyo propósito era cumplir los objetivos de los planes de largo y mediano plazo por medio de la realización de programas y ejecución de actividades específicas” (Arellano et al., 2004, p. 463)



Entre las reformas institucionales menciona el estudio de la OCDE que el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE 1996-2000), buscó introducir una nueva estructura programática (NEP), fomentar el enfoque de planeación estratégica en torno a la elaboración del presupuesto, y mejorar la evaluación y el seguimiento de los programas. Este objetivo se logró mediante el establecimiento de objetivos e indicadores de desempeño para las instituciones y actividades gubernamentales. La NEP buscaba una mayor cooperación de las autoridades a cargo del presupuesto con el personal responsable por el gasto público y con las personas encargadas de la ejecución de las políticas públicas.

Aunque las reformas continuaron durante el sexenio del presidente Vicente Fox (2001-06), no fueron la máxima prioridad. Durante la gestión del presidente Fox se puso en marcha una reforma propia, estableciéndose el Sistema de Metas Presidenciales SIMEP (OCDE, 2010). Este sistema requería que cada miembro del gabinete se comprometiera (con el presidente) a lograr resultados palpables en su área de responsabilidad. También establecía un sistema de seguimiento y supervisión del logro de resultados. Los esfuerzos de reforma de la década de 1990 y principios de la del 2000 demostraron cierto avance, aunque no tanto como se esperaba.

Las iniciativas impulsadas en México para promover un presupuesto en base a resultados se enfrentaron a problemas con la implementación, incluyendo el papeleo excesivo, la falta de interés político y la dificultad para atraer la colaboración de las secretarías de Estado en los esfuerzos de reforma. Para 2005, el gobierno federal no contaba con un mecanismo de evaluación sistemática del desempeño. Aunque se incluyeron indicadores en el presupuesto y en las reglas operativas de los programas federales, se trataba sobre todo de indicadores de proceso. Estos indicadores no medían producción, resultados o impactos sobre la población. Sólo se realizaron evaluaciones de impacto para algunos programas sociales. Los indicadores de desempeño y las evaluaciones generadas apenas se utilizaron en la toma de decisiones. En 2006, el gobierno mexicano puso en marcha un nuevo sistema de presupuestación y gestión con base en el desempeño, se introduce por primera vez el Presupuesto basado en Resultados (OCDE, 2011, p. 75).

El PbR buscó aprovechar los aspectos positivos de las reformas anteriores. Sin embargo, difiere de ellas



en varios aspectos, la presupuestación con base en el desempeño se impulso en los niveles federal y estatal, el objetivo era lograr armonizar la información que permitiera la consolidación del SED.

Primero, los detalles de las reformas se promulgaron en la legislación. Dada la naturaleza legalista de la administración pública mexicana., segundo, las iniciativas buscan reformar no sólo al gobierno federal, sino también a los gobiernos estatales. México es el único país de la OCDE que ha buscado implementar la presupuestación con base en el desempeño de forma simultánea en los niveles federal y estatal., tercero, estas reformas contaron con el apoyo político del nivel más alto (OCDE, 2011, p.54)

Estas reformas se introdujeron principalmente en la LFPRH y en el paquete legislativo de la Reforma Fiscal de 2007 (SHCP, 2010). La LFPRH de 2006 establece que las instituciones que ejercen gasto son responsables por llevar a cabo una gestión por resultados y deben establecer metas y objetivos para sus programas y evaluar los resultados. La Ley cuenta con un capítulo especial acerca de cómo deben manejarse y realizarse las evaluaciones, incluyendo requerir que las evaluaciones sean realizadas por expertos externos, así como un conjunto de reglas y principios para asegurar que los proyectos de inversión se evalúen correctamente.

Este paquete de reforma profundizó en el marco general de la presupuestación y la gestión con base en el desempeño. También requería la creación de un programa federal conocido como el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) Que tiene el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión en el sector público. Su objetivo consiste en dar seguimiento y evaluar los procesos de gestión y el suministro de servicios públicos. A nivel federal, el sistema actual de presupuestación y gestión con base en el desempeño es complejo y cuenta con varios componentes. El marco que abarca a la iniciativa de presupuestación y gestión con base en el desempeño recibe el nombre de Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). (OCDE, 2011, p.76)

1.6.1 Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

México implementó el presupuesto basado en resultados por medio de la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El desarrollo del SED comenzó en 2007 y consta de dos componentes: El primero es la evaluación de programas y políticas relacionados con el presupuesto. Este componente involucra el diseño de indicadores de desempeño, conocidos como indicadores estratégicos estos



indicadores son para medir la producción y los resultados de los programas (Pp). Además, involucra la conducción de diferentes tipos de evaluaciones de programas y políticas. Las evaluaciones de los programas se realizan como parte del Programa Anual de Evaluación del gobierno (SHCP, 2010). El segundo componente es el de la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos. Este componente se centra en mejorar los procesos de gestión dentro del sector público y la calidad de la prestación de los servicios (SHCP, 2010). Como se aprecia en la Figura 8. El SED es un sistema, que involucra la información de evaluación y seguimiento de los Pp. La información que determina los objetivos y las estrategias, provienen de la Plan Nacional de Desarrollo que, a su vez, como se reviso anteriormente, este se alinea a los ODS y la agenda 2030.

Esta actividad involucra el diseño de indicadores de desempeño para medir y evaluar los procesos de gestión y los servicios públicos. Estos indicadores se conocen como indicadores de gestión, la actividad se lleva a cabo por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión PMG (SHCP, 2010). Además de generar la información sobre desempeño que se describe arriba, el SED busca vincular la planeación, la presupuestación y la información al respecto. Posterior, el PbR contiene la programación de los recursos de los Pp.



Figura 8. Componentes del SED



Fuente: (SHCP, 2010, p. 125-130)

La OCDE (2011) afirma: “El objetivo es asegurar que la información sobre desempeño que genera el SED se utilice en la toma de decisiones de planeación y presupuestación (...). Lo cual se puede obtener mediante la evaluación del desempeño e impacto de los Pp” (p. 78).

1.6.2. Matriz del Marco Lógico

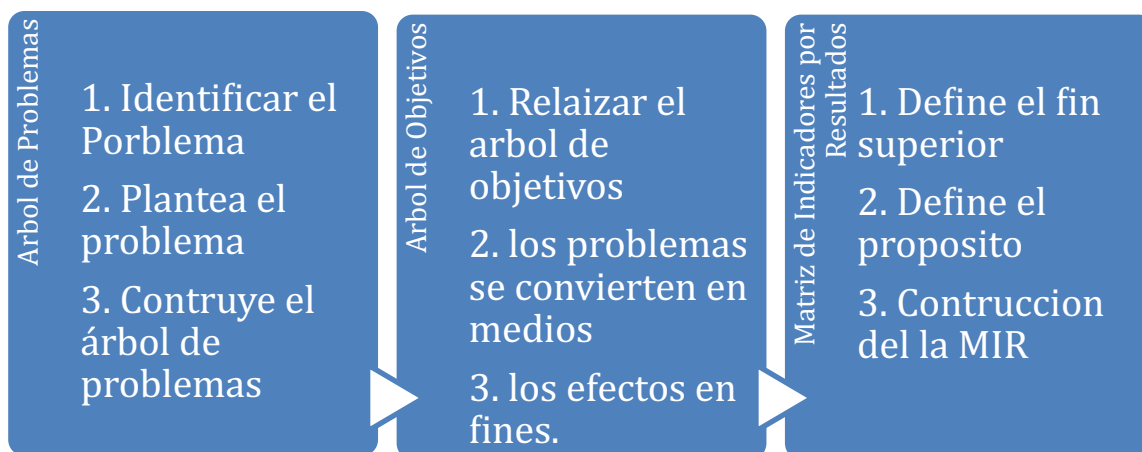
La Matriz del Marco Lógico [MML] es considerada tanto para las empresas públicas como privadas, como una herramienta metodológica de planeación que permite ordenar los problemas y soluciones, para después presentar a través de una matriz el resumen ejecutivo con el fin, propósito, líneas de acción y componentes de forma vertical, contrastados de forma horizontal con las metas, indicadores, medios de verificación y supuestos.



La Matriz del Marco Lógico es una herramienta de planeación basada en la estructuración y solución de problemas, que su vez permite presentar de forma sistemática la lógica de los objetivos del programa y sus relaciones de causalidad alineándolos a los objetivos de nivel mayor (SHCP, 2019, p. 56 b.)

La MML ofrece parámetros para hacer una medición posterior a los resultados obtenidos. Permite evaluar la consistencia interna del diseño de los programas, de forma que se puedan esperar resultados de una nueva evaluación. El diseño de una MML se hace en un entorno participativo y consensuado, entre actores de la organización interno y externo (*ibidem*, p. 45).

Figura 9. Proceso de la MML



Fuente: (Elaboración propia con base a SHCP, 2019)

La MML es una herramienta de planeación basada en la estructuración sistemática de la solución de problemas, de tal manera que se constituye en un parámetro que permite el seguimiento de los resultados esperados, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados e impactos. En otras palabras, la MML permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad, alineándolos a objetivos de mayor nivel. Si bien el origen de la MML es empresarial, a partir de la década de los setenta se comenzó a utilizar en la administración pública para llevar a cabo la planeación de los proyectos públicos (SHCP, 2019b). Como se aprecia en la tabla 1.1.2., este método



obedece a la lógica vertical: jerarquía de fines, propósito, componentes y actividades, y la lógica horizontal: metas, indicadores, medios de verificación y supuestos.

Tabla 1.1.2. Estructura de Matriz de Marco Lógico (MML)

Matriz de Marco Lógico				
Jerarquía de Objetivos	Metas	Indicadores	Fuentes de Verificación	Supuestos
Fin <i>(Objetivo de Desarrollo)</i>				
Propósito <i>(Objetivo General)</i> <i>(Situación Final)</i>				
Resultados <i>(Objetivo Específico)</i>				
Acciones <i>(Actividades Principales)</i>				

Fuente: Elaboración propia.

1.7. Marco Teórico

Por una parte, en la literatura clásica encontramos a la organización administrativa puramente burocrática que representa un punto de vista técnico capaz de lograr un alto grado de eficiencia, de tal forma que permita el sentido racional en el control efectivo de los seres humanos al servicio del Estado (Weber, 1864). Para Weber, la burocracia es la forma de organización a través de la que opera el sistema de dominación política racional o legal. Y por otro lado encontramos a la escuela heterodoxa en autores como Niskanen & Moe (citados en Arellano et al. 2004) afirman: “que en los postulados weberianos no



estaría considerando los intereses particulares del burócrata ni su naturaleza como individuo egoísta y preocupado por su propio bienestar (p.45). Niskanen, (1971) afirma: “la función de utilidad del burócrata estaría compuesta por elementos como: su salario, las ganancias extras derivadas del puesto, la reputación pública, el poder, el patrocinio, los resultados de la oficina, la facilidad de hacer cambios y la facilidad en la administración de la oficina” (p.45). La pregunta de investigación que plantea la teoría de la elección pública es ¿cómo lograr que nuestros gobiernos actúen eficiente y eficazmente en un ambiente generalmente cambiante en el cual interactúan individuos con intereses propios? De acuerdo a Arellano et al. (2004) “la ortodoxia representada en la escuela clásica (Weber, Smith, S. XIX), los aportes surgidos de las fallas de mercado (Pareto, Pigou, Keynes, Principios del S. XX), el surgimiento de la escuela neoclásica (Debrau, Arrow, S. XX), la teoría del agente principal (Jesen, 1972, Meclinkling, 1976), la teoría de la elección pública (Niskanen, 1971), en conjunto con la escuela del nuevo institucionalismo económico (Ostrom, 1979), proveyó un nuevo impulso al estudio de las burocracias, los comportamientos burocráticos y las relaciones gubernamentales, las necesidades de mejorar el desempeño del gobierno, que desencadenó en los postulados de la Nueva Gestión Pública NGP (Arellano, et al. 2004). La NGP que es un reclamo generalizado en todos los estados democráticos, mantiene como esperanza que las herramientas y recetas prácticas dictadas por la eficiencia gubernamental, y la búsqueda de resultados, que han contribuido en gran medida a las reformas administrativas y presupuestarias en varios países que pertenecen a la OCDE, por un lado, Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, y países de América Latina y el Caribe, así como EE. UU (BID-CLAD, 2010). Entre las reformas administrativas y presupuestarias, encontramos la reforma de los presupuestos por resultados como la reforma más reciente y que se sostiene en los postulados de la NGP (Arellano, et. al, 2004), a su vez en la década de los 80's surge la Gestión para Resultados [GpR] que representa un modelo organizacional, enmarcado en la administración por objetivos (Drucker, 1964). Esta visión organizativa surge en el sector privado y sugiere la sustitución de una gestión burocrática a una de tipo gerencial. Como se aprecia en la figura 12. Sus principales características se centran en los cambios del entorno y de repensar el papel de la burocracia en la sociedad, en pocas palabras, busca mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos para el beneficio de los ciudadanos; y optimizar el desempeño de los empleados públicos y de las organizaciones en las que trabajaban, fomentando la honestidad en el desempeño de sus funciones (García L. R. y García M. M., 2010).



Como se aprecia en la tabla 1.1. Por un lado, identificamos al Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño como nuestra Variable Independiente [VI], cuyas definiciones se amplían en el capítulo I. Pero que en lo general podríamos identificar que PbR-SED busca la obtención de resultados, así como la transparencia y la rendición de cuentas, como contramedida de los sistemas presupuestarios tradicionales (OCDE, 2010).

Tabla 1.1. Esquema de Marco Teórico

Variabales	Sub-Variabales	Principales Autores
(VD) PBR-SED	Eficiencia	Weber; 1874; Arellano <i>et al.</i> 2004; Niskanen, 1972; Ostrom 1974; Schick, 2001; Albrow, 1970; Goodman & Kurke, 1982; Purón, 2011; Blau, 1955; Moynihan, 2007
	Rendición de cuentas	Drucker, 1964; Arellano <i>et al.</i> 2004; Cabrero, M., 1997; Ramos, Sosa y Acosta, 2011; Purón, 2011
	Acceso a la información	Kast & Rosenzweig, 1988; Arellano <i>et al.</i> 2004
(VI) Cambios Organizacionales	Mejora de servicios	De la Rosa y Lozano, 2010; Robbins y Coulter, 2010; Barzeley, 1999; Coronilla & Del Castillo, 2003; Pérez-Jácome, 2010
	Comunicación	Sour, L. & Rosillo E., 2007; Arellano G. D. y Cabrero M. E. 2005; Arellano G. D., Cabrero E. y Castillo A., 2003
	Colaboración Interorganizacional	Purón, 2011; Crozier, M., 1964
	Colaboración Interdisciplinaria	Purón, 2011, Arellano <i>et al.</i> 2004
	Reducción de costos	Schick, 2001; Drucker, 1964; Crozier, 1983
	Conocimiento	Ronco E & Lladó E., 2001; Drucker, 1964

Fuente: Elaboración propia.

Nuestras metas teóricas son la siguientes:

- a) Se pretende fortalecer el conocimiento teórico del desarrollo organizacional en la administración pública. Es decir, enriquecer la discusión académica sobre la implementación



de la iniciativa presupuestario basado en resultados y los cambios organizacionales que se han contraído en el proceso de adopción.

- b) Se pretende contribuir identificando y explicando las variables de los cambios organizacional a partir de la adopción de la iniciativa PbR-SED en el Estado de Guanajuato y específicamente la Comisión Estatal del Agua [CEAG] donde los resultados nos puedan ofrecer información que permita identificar los principales facilitadores u obstáculos que enfrentan los funcionarios públicos en sus contextos organizacionales.

1.7.1. Conclusiones del Capítulo I.

A pesar de los esfuerzos realizados recientemente en la incitativa de presupuesto por resultados en México, aún adolece de una formación “no sistemática” por parte de muchas de las entidades del sector público, que guarda y reproduce vicios administrativos del pasado. Esto en gran medida, se podría deber al grado de capacidad técnica y distintas culturas organizacionales de las diferentes organizaciones gubernamentales influyen en la instrumentación y correcto manejo de sistemas como lo fue la NEP y lo es ahora el SED. Entonces, resulta necesario un estudio más profundo respecto de las diferencias organizacionales en la administración pública federal y las administraciones estatales, para poder estructurar planes alternativos de implementación que tomen en cuenta factores informales, y de diferenciación entre sectores, niveles jerárquicos y marcos institucionales, así como estrategias de adaptación basados en los contextos organizacionales de cada estado o municipio. Así mismo, durante la revisión de la literatura, nos ha permitido conocer las experiencias internacionales de países desarrollados como Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda, donde impulsaron reformas institucionales, legales y organizativas que dan en cierta forma soporte al lanzamiento de reformas como lo es el presupuesto basado en resultados. Esto sin lugar a duda, da pauta para que países como México pueden tomar en consideración estas experiencias y aprender de las lecciones y buenas practicas que han funcionado para el impulso y desarrollo de estas reformas. El marco legal, resulta ser estratégico. Como fue posible observar en las experiencias internacionales, el presupuesto basado en resultados no significa ser estrictamente una imposición metodológica y de reglas, es decir, una estructura metodológica que será desarrollada a través de una lógica formal de medición de resultados y de desempeño, sino que varias de las leyes están encaminadas a incentivar ciertos comportamientos deseables, hacia donde se quiere llegar.



En el caso particular de México, hemos visto que las reformas al marco legal e institucional se quedan todavía un paso atrás, existen todavía muchas inercias en términos legales e institucionales que no han permitido el avance completo de la iniciativa de presupuestos por resultados. De alguna manera queda implícito el papel que juega el Sistema de Evaluación al Desempeño (SED), sin embargo, las dificultades y reglas de operación de operación a través de las cuales se propone llevará a la organización a la obtención de impactos medibles de manera efectiva y eficiente, considerando cierto grado de autonomía y flexibilidad, en la realidad no parecen estar aún lo suficientemente claras y con suficiente detalle.



Capítulo II. Cambio Organizacional en la implementación del Presupuesto Basado En Resultados

2. Introducción

El presente capítulo abordamos los elementos del cambio organizacional. Describiremos los principales elementos organizacionales para enfocarnos al tema que nos interesa; los cambios organizacionales y a intención de esta investigación que es interrelacionar los cambios organizacionales surgidos a partir de la implementación del Presupuesto basado en Resultados. El presente estudio, nos permitirá identificar las principales variables del cambio organizacional de la presupuestación por resultados en la experiencia internacional para después adentrarnos propiamente a la experiencia de los cambios organizacionales del PbR-SED en México. Como hemos comentados este estudio hace énfasis en los cambios surgidos a partir de la iniciativa PbR, en la cual tomamos la experiencia internacional los países de América Latina y la GpRD como un componente del PbR. Así mismo, nos abordamos los cambios organizacionales en México con base a los resultados de la encuesta que elaboro (Purón, 2011), que abarco factores contextuales, organizacionales, presupuestales y tecnológicos, en una revisión del antes y el después de la iniciativa PbR-SED en la APF.

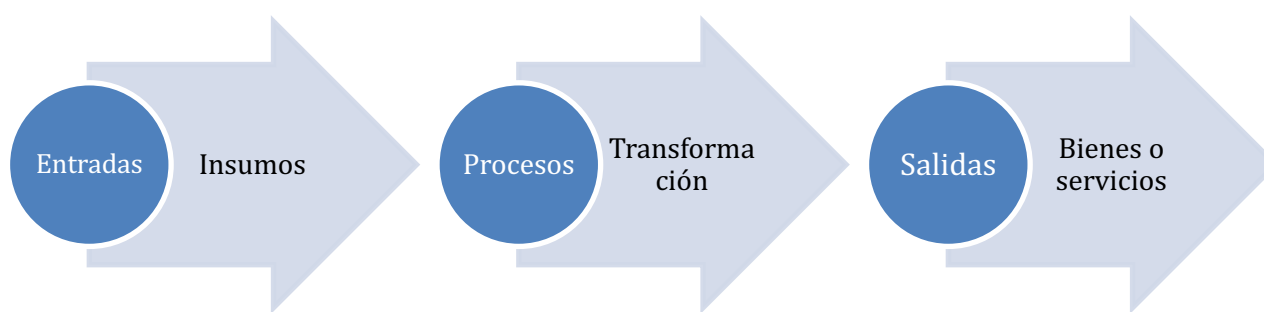
Este capítulo trata principalmente de observar los cambios organizacionales a partir de la implementación de la iniciativa PbR-SED en México. Dichos resultados, identificados en la literatura son: eficiencia y reducción de costos, mejora de servicios, rendición de cuentas, comunicación y acceso a información, colaboración interdisciplinaria, colaboración interorganizacional, así como compartir conocimiento interno y externo. Se hace una descripción de cada uno de ellos, para dar sustento a nuestro objeto de estudios que posteriormente soportara el análisis estadístico de los resultados de la encuesta aplicada a los funcionarios públicos.



2.2. Elementos del Cambio Organizacional

Ronco E & Lladó E. (2001) afirman: “La organización se define como cualquier grupo de personas con objetivos comunes y determinados” (p. 14). El funcionamiento de una organización corresponde al esquema clásico entradas, procesos y salidas. Ver figura 9.

Figura 9. Esquema clásico de funcionamiento de organización

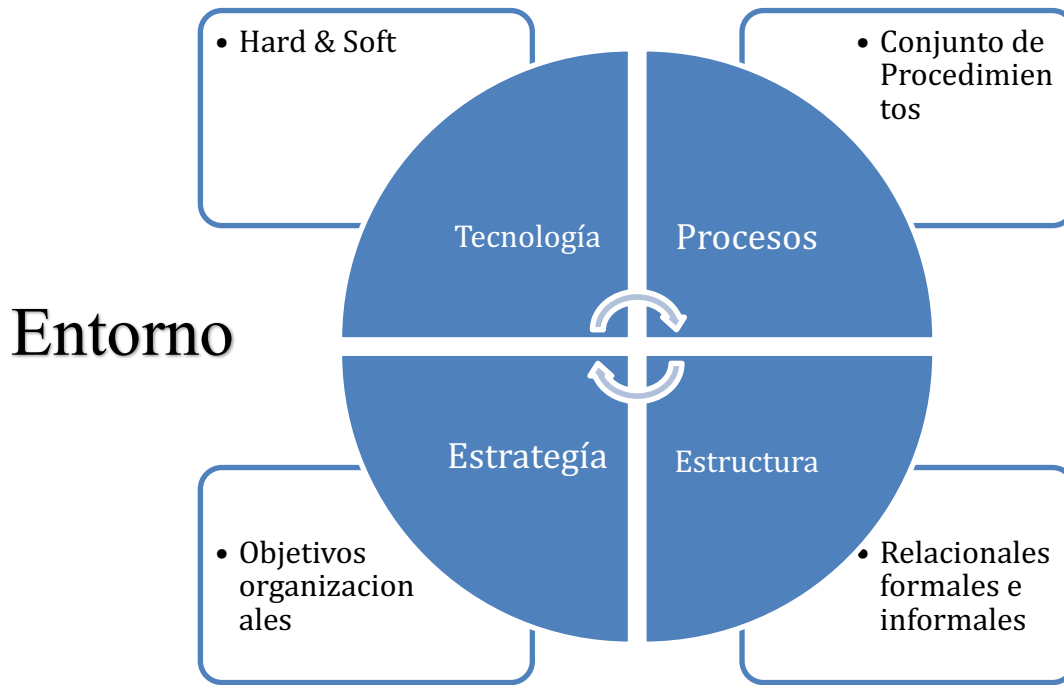


Fuente: Elaboración propia

Los elementos de una organización para realizar sus procesos de transformación, como se aprecia en la figura 10., incluyen estrategia como el conjunto de fines o metas que marcan su razón de ser. Estructura, como el conjunto de relaciones formales e informales dentro de una organización que en su conjunto crean la distribución de trabajo, tareas y funciones. Procesos, conjunto de procedimientos estandarizados que hacen que una organización funcione; determina desde secuencias de operación, flujos de trabajo, mecanismos de coordinación entre áreas. Tecnología, se entiende no solo el aspecto físico (*hard*) sino también lógico (*soft*) de una organización; es decir, no solo todo el conjunto de equipos, maquinaria, sistemas, etc. Sino también la forma de operar los mismos. Y el entorno, es todo aquello al exterior de la organización en sentido amplio (Ronco E & Lladó E. 2001, p. 15)



Figura 10. Elementos de una organización



Fuente. Elaboración propia con base (Ronco E & Lladó E. 2001, p. 17)

Por otra parte, algunos autores sostienen la idea de que la organización es un entorno dinámico y cambiante que se adapta a sus propias necesidades y las del entorno. Al respecto, Coronilla y del Castillo, (2003) afirman: “el concepto de organización no remite a una dualidad, un lado la estabilidad aparejada al cambio y por el otro, a la acción” (p. 34).

Por lo que vemos al termino organización se engloba en “organizar”, en uno de sus sentidos básicos, significa dar orden. En este sentido, tenemos a los individuos, quienes constituyen en última instancia las organizaciones, no son maquinas ni entes autómatas que produzcan siempre. Los individuos actúan por si mismos y no siempre en la forma como se espera o se ha dicho que lo hagan. La incapacidad por parte de las organizaciones de establecer un conjunto de normas o sanciones que vigilen en todo momento a los individuos hace que estos tengan ciertos márgenes de maniobra que utilizan de diversas maneras (Crozier, 1964). Entender la organización como una dualidad de orden y acción nos remite a pensar en dos dimensiones de análisis diferentes, pero, íntimamente relacionadas: el nivel micro y el nivel macro. El primero se relaciona con las acciones que desarrollan los miembros de la organización como



individuos. El segundo se asocia con la idea de la organización como un todo, como un conjunto, es decir como un sistema (Lerner, 1986).

Coronilla & Del Castillo (2003) afirman: “la naturaleza del orden organizacional (nivel macro) se debe a la existencia de ciertas rutinas y procedimientos de trabajo repetitivos que en general se presentan en toda organización. Este conjunto de normas y procedimientos de trabajo se conoce con el termino de funciones” (p. 45). Este tipo de orden provee de cierto grado de estabilidad a la organización, pero, sobre todo, permiten que el sistema se mantenga en el tiempo. Aparejado al concepto de funciones se encuentra el de estructura, el cual representa el espacio en que se desarrollan las funciones de la organización. Así, resulta a veces común encontrar en las organizaciones, manuales y organigramas que describen y presentan la estructura o arreglo estructural.

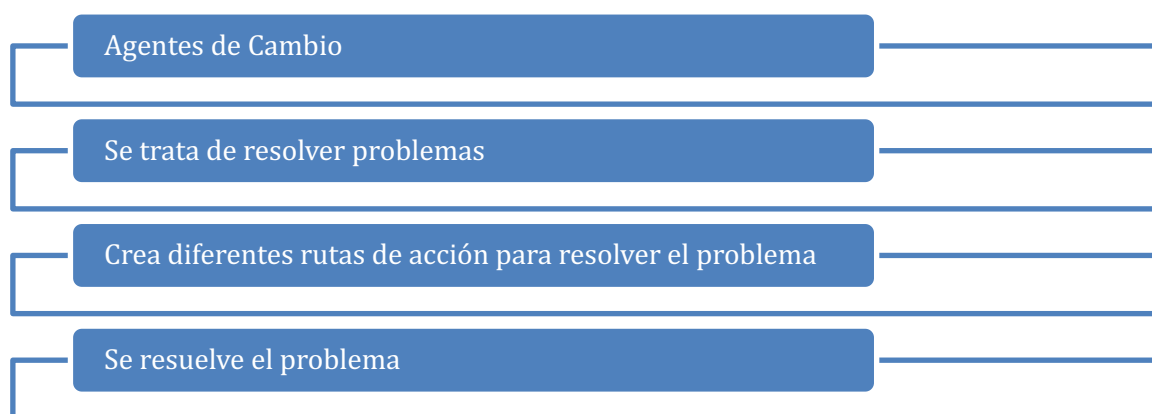
El concepto de estructura ayuda a entender que la organización, en tanto arreglo formal, tiene un conjunto de funciones distribuidas entre diferentes miembros que guardan, al menos formalmente, una estratificación jerárquica de autoridad y de capacidad de toma de decisiones. En otro nivel, (nivel micro) aquí nos ubicamos en el ámbito de las interacciones humanas, cuya propia configuración organizativa responde a medios de intercambios, relaciones y negociaciones que se suceden a cada momento (Crozier, 1977, p.76)

Todo miembro de la organización, sin importar su ubicación jerárquica, tienen capacidad de producir todo tipo de relaciones e intercambios con otros miembros de la organización y fuera de ella (Coronilla & Del Castillo, 2003). Las organizaciones están conformadas por acciones humanas y debemos apreciar cada una de ellas como distintas formas de manifestación de comportamientos. Por lo tal, enfrentarse al análisis de situaciones organizacionales es a través de profundizar el entendimiento de estas acciones y de las situaciones en que estas se verifican. A respecto, también existen múltiples interpretaciones Niskanen, (1974) afirma: “los individuos buscan la maximización de sus objetivos o metas, reconociendo y ejecutando los medios más eficientes para ello (comportamiento racional), hasta aquellas versiones” (p.345). Por su parte, Simón (1947) afirma: “el individuo es un actor que responde más a motivaciones que escapan de su control, sean estos estímulos del medio ambiente o internos como valores, creencias y ciertas preferencias culturales, no necesariamente consientes, es decir, comportamiento no racional” (p. 67).



Goodman & Kurke (1982) afirman: “la palabra clave de cambio organizacional es planeación (...). De acuerdo con ella, el cambio se mira como un proceso secuencial y racional, tendiente a que la organización mejore su eficiencia y desempeño” (p. 45). Como se aprecia en la tabla 1.2., la planeación es vista como proceso de cambio se asume es el producto de: a) La iniciativa de uno o varios actores o agentes de cambio que de forma objetiva realizan un diagnostico de la situación que guarda la organización., b) definen aquellos asuntos que se consideran como problemas., c) diseñan diferentes rutas de acción para resolver dichos problemas e instrumentan alguna de estas posibles alternativas., y por ultimo se llega al resultado deseado o se resuelve el problema.

Tabla 1.2. Etapas del proceso de cambio



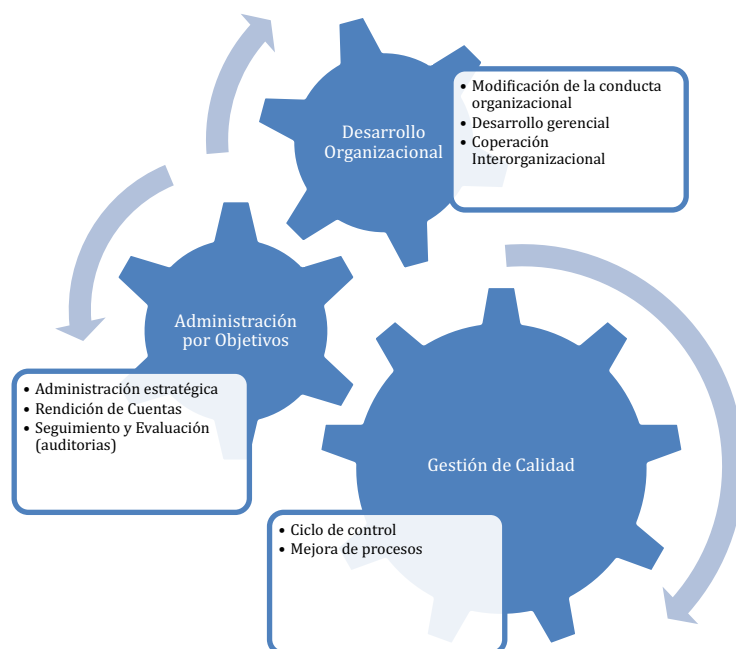
Fuente: Elaboración propia con base a (Goodman & Kurke, 1982, p. 46)

Visto de esta manera, el cambio organizacional se resume a un problema técnico que puede ser resuelto en la medida en que se mejoren las técnicas de administración de cambio. Para las teorías que suscriben este enfoque, la acción de los individuos se desarrolla de manera consiente, premeditada y guiada por una intención o propósito. En consecuencia, este enfoque generalmente parte del supuesto de que el cambio organizacional se inicia y termina con el cambio de las personas que participan en ella. En este sentido, por ejemplo, se dice que los objetivos individuales pueden ser cambiados por medio de formas y practicas organizacionales. Esto significa que la organización se cambia así misma (dirigida por agente de cambio) mediante procesos de grupo que ocurren en cada nivel, es decir, basan su éxito en el supuesto



de que la gente deba mejorar el entendimiento de sus interrelaciones organizacionales y de sus motivaciones personales (Collorette & Delisle, 1988). En la figura 11, se aprecia la propuesta de Crozier los factores del cambio organizacional.

Figura 11. Factores del Cambio Organizacional



Fuente: Elaboración Propia con base a Crozier (1983, p. 135)

La introducción de un cambio se basa, en gran medida, en la distribución de poder que existe en la organización. Primero, un cambio puede ocurrir mediante una acción unilateral con la finalidad de introducirlo en determinado ámbito tal vez, por ejemplo, mediante “un proyecto de restructuración organizativa” expresada en ese sentido por la situación de actores clave en la estructura de relaciones existentes o por la variación en la estructura misma. Segundo, es factible conseguir el cambio por medio de un proceso de poder compartido, es decir, al interior del grupo, tomando decisiones negociando la distribución de funciones y buscando un equilibrio entre los actores que componen la estructura (Crozier, 1983).

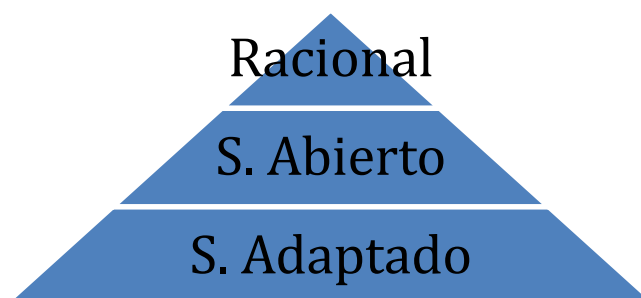
Por su parte, Kast & Rosenzweig (1988) sostienen:



“El cambio organizacional puede ocurrir tanto en los medios como en los fines, es decir, los objetivos que buscan y los métodos empleados para conseguirlos. En efecto, las metas no son inmutables; la organización puede modificar sus propósitos aun sin cambios en el medio, o tener objetivos similares en ambientes distintos, mediante la transformación y adaptación de comportamientos internos. Por tanto, no podrá ser igualmente eficiente para todas las situaciones; habrá diseños que proporcionen una realización eficaz para determinadas condiciones técnicas y contextuales y que, sin embargo, sean inoperantes bajo otras diferentes. (Kast & Rosenzweig, 1988, p. 34)

Tal como se aprecia en la figura 11., se mencionan tres niveles del enfoque organizacional, en cada nivel se hace referencia a los conceptos clave mencionados, tales como compartimientos individuales, factores de poder, conflictos de interés, entorno y ambigüedades, en cada nivel se menciona la definición de organización de la que hace mención en la literatura aquí mencionada y así como las dimensiones de cambio que pueden ir desde un cambio planeado o un cambio como proceso de adaptación o un cambio como proceso accidentado (Arellano G. D., Cabrero E. & Castillo A., 2003).

Figura 11. Enfoque organizacional



Fuente: Elaboración propia

Como se aprecia en la tabla 1.3. El enfoque organizacional dependerá en gran medida de los factores contextuales de cada organización. Por lo que resulta importante analizar cada uno de ellos.



Tabla 1.3. Enfoques del cambio organizacional

Enfoque	Bases conceptuales clave	Definición de organización	Definición de cambio
Racional	Comportamientos individuales y colectivos que describen las relaciones organizacionales	La organización es un arreglo humano jerarquizado y controlado linealmente y que persigue ciertos fines u objetivos previamente establecidos	a) El cambio es planeado ; b) El cambio es resultado del un proceso secuencial, susceptible a ser dirigido y controlado
Sistema abierto	El poder: Es una relación que se desarrolla entre dos o más miembros de la organización en términos recíprocos pero desiguales. Conflicto: en la organización existen intereses particulares o colectivos divergentes y recursos escasos. Entorno: la organización no esta aislada, sino tiene relación con el medio ambiente exterior.	La organización es vista como un conjunto de coaliciones políticas que establecen vínculos de dependencia entre ellas y con el medio ambiente.	a) El cambio es más un proceso de adaptación. b) El cambio como adaptación implica realizar ajustes incrementales o radicales que le permitan a las organizaciones adaptarse a las exigencias del entorno.
Sistema adaptado	Ambigüedad: se desarrolla cuando no hay una relación causal entre los eventos y las agencias que componen la organización. Incertidumbre: se deriva del control limitado que tienen los individuos sobre los procesos organizacionales.	Una organización es vista como una anarquía organizada . Es decir, aquella organización donde no hay claridad en los objetivos perseguidos, la dinámica del trabajo presenta cursos de acción inciertos y no hay clara evidencia de quien o quienes toman las decisiones.	El cambio es un proceso accidentado donde convergen múltiples actores, problemas, soluciones y recursos. Por tanto, existe solo control limitado para dirigirlo.

Fuente: (Arellano G. D., Cabrero E. & Castillo A., 2003, p. 128)



2.2.1 Experiencias de cambio organizacional en Gestión por Resultados (GpR)

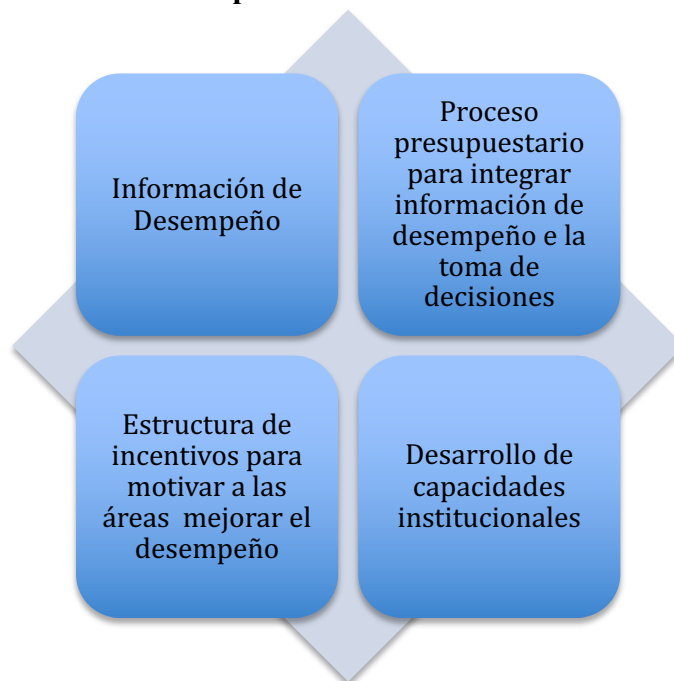
El término Gestión para Resultados (GpR) representa un modelo organizacional, enmarcado en la administración por objetivos (Drucker, 1964). Esta visión organizativa surge en el sector privado y sugiere la sustitución de una gestión burocrática a una de tipo gerencial. Como se aprecia en la figura 12. Sus principales características se centran en los cambios del entorno y de repensar el papel de la burucracia en la sociedad, en pocas palabras, busca mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos para el beneficio de los ciudadanos; y optimizar el desempeño de los empleados públicos y de las organizaciones en las que trabajaban, fomentando la honestidad en el desempeño de sus funciones (García L. R. y García M. M., 2010).

(Serra, 2007) afirma: “la GpR es un marco conceptual cuya función es facilitarle a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público. Esto con el fin de optimizar la intervención pública asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos del gobierno y la mejora continua de las instituciones” (p. 33).

Siguiendo lo anterior, encontramos que el PbR es el componente de la GpR que permite apoyar las decisiones presupuestarias ya que genera información de forma sistemática sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos. La consolidación del PbR en México tiene la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional con el fin de mejorar la asignación de recursos y garantizar buenos resultados en el ejercicio del gasto público (Pérez-Jácome, 2010). Para ello, busca medir el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos con el propósito de contar con mejores elementos para determinar la asignación de recursos hacia aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos, pero, sobre todo, considerando aquellos que generen un mayor impacto en la sociedad.



Figura 12. Características de la GpR



o

Fuente: Elaboración propia con base a (García L. R. y García M. M., 2010, p. 12)

A más de 10 años de su adopción, el PbR en México constituye un elemento fundamental de medición de desempeño del quehacer público ya que por medio de éste los Pp cuentan con indicadores que miden el avance en las metas y objetivos que buscan alcanzar. Asimismo, es una fuente de información y datos que permite hacer comparaciones entre lo observado y lo esperado. Por tanto, los avances en el PbR resultan indispensables para considerar el logro de los objetivos, usando las distintas herramientas y prácticas relacionadas con planeación estratégica y la estructura programática del presupuesto con base en Pp. Como se aprecia en la figura 13. la gestión para resultados debe sustentarse en cinco pilares, los cuales aseguran que este proceso de creación de valor público y de bienestar esté orientado a generar los mejores resultados. Que se describen de la siguiente forma:

El pilar uno, la planeación orientada a resultados consiste en la formulación y precisión de objetivos y la definición de prioridades y formulación de indicadores, para poder alcanzar los resultados que se han propuesto en un periodo determinado. El pilar número dos, es el presupuesto basado en Resultados, consiste en vincular la asignación de los recursos presupuestales con los resultados a favor de la



población, mediante la entrega de bienes o servicios, estos productos tienen la característica de que pueden ser medidos fácilmente. El pilar número tres, es la gestión financiera, auditoría y adquisiciones, es lo relativo al conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que deberán hacer posible la captación de recursos para su adecuada y transparente aplicación en la concreción de los objetivos y las metas establecidas. El pilar número cuatro, es la gestión de programas y proyectos; que nos ayudará a asegurar que los gobiernos emprenden inversiones debidamente planeadas y enfocadas en el mediano y largo plazo. El pilar número cinco, es el relacionado con el monitoreo y la evaluación, el primero consiste en la recopilación sistemática de datos sobre los indicadores definidos para proporcionar datos sobre el alcance y logro de los objetivos; mientras que la evaluación es el proceso sistemático y objetivo aplicado a un proyecto, programa o política que esté en curso o que ya haya concluido, es decir, la supervisión y generación de información objetiva sobre los resultados (SHCP, 2019).

Figura 13. Pilares de la GpR



Fuente: (SHCP, 2010, p. 35)

Con la finalidad de implementar la GpR en México, se han llevado ciertas estrategias, que acompañan a las reforma, tal es el caso del Plan de Acción en 2006 en el que se incorporaron ciertos elementos como la estructuración de un sistema integrado de seguimiento y evaluación, la adecuación del proceso



presupuestario para incorporar información sobre resultados y el fortalecimiento del sistema de incentivos sobre las dependencias y entidades (Sánchez, 2003). De esta forma, el objetivo central de impulsar un PbR en México venía de el poder ejecutivo, pero fue importante la voluntad política para llevar a cabo las reformas necesarias.

La reforma al Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2008 fortaleció la misión de alcanzar un presupuesto basado en resultados, al establecer que no solo la federación, sino también los estados y municipios tienen el compromiso de administrar los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. (Pérez-Jacome, 2010, p. 23)

Al mismo tiempo, y como parte de un acuerdo político, ese mismo año se emite las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en apego a lo establecido en la LFPRH que define al SED como una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión. Asimismo, en esta reforma se establecieron los parámetros generales para la implementación del PbR-SED y del sistema integral de la GpR (*Ibidem*, p. 33).

Como se indica en el párrafo anterior, un PbR no puede implementarse de manera aislada sino que necesita de un conjunto de elementos que lo hacen posible, entre los que destacan la planeación, el seguimiento o monitoreo y la evaluación, porque a partir de dichas herramientas es posible conocer los resultados e impacto de las políticas y los programas presupuestarios. Lo cual nos conduce al tema de los objetivos que persigue el PbR, pues desde un inicio la intención que ya mencionamos era la búsqueda de eficiencia y rendición de cuentas, sin embargo, dentro de estos conceptos también se desglosan de manera puntual, tres objetivos que los presupuestos públicos deben esforzarse en cumplir. Tal como se observa en la tabla 1.4. La comprensión de estos objetivos permite también entender la necesidad de desarrollar un presupuesto por resultados (Schick, 2001).



Tabla 1.4. Objetivos del PbR

Primer objetivo	Disciplina fiscal: la relación de equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos, de modo de contribuir a la estabilidad fiscal en el tiempo
Segundo Objetivo	Eficiencia en la asignación: capacidad del presupuesto para responder a las prioridades de gobierno, en la asignación de recursos públicos a aquellos proyectos, programas y acciones donde sea posible obtener los mejores desempeños.
Tercer objetivo	Eficiencia operacional: centra su atención en el desempeño en la entrega de los bienes y los servicios

Fuente: (OCDE, 2011, p. 10)

Como hemos visto uno de los objetivos del PbR es el desempeño, este se enfoca a la obtención de bienes y servicios a los ciudadanos de una forma eficiente, con criterios de calidad y sin predominio de obstáculos burocráticos que hagan difícil el acceso a los mismo. Sin embargo, también se habla sobre insuficiencias en el desempeño. Marcel y Guzmán (2010) afirman: “no solo es necesario vincular la información la gestión de los resultados con el desempeño de los administradores o del propio programa sin ofrecer soluciones claras a los problemas que pueden afectar en ultima instancia a los ciudadanos o usuarios” (p.34). En este sentido, como se puede Ver tabla 1.5., la literatura identifica que existen varias situaciones por las que un programa pueda presentar insuficiencia en el desempeño. El cual no necesariamente se elimina con quitar recursos o desapareciendo el programa.



Tabla 1. 5. Principales insuficiencias de desempeño

Ámbito del problema	Descripción
Diseño	Problemas en el diseño de las partes o los aspectos de uno o más de sus componentes
Gestión	Problemas en la operación: organización del trabajo técnico; procesos de compra, de administración de recursos financieros y de recursos humanos; sistemas de información, de seguimiento y control; comunicaciones, etcétera.
Institucionalidad	Problemas derivados de la ubicación institucional, relaciones de dependencia jerárquica, instancias de coordinación interinstitucional, competencias institucionales (humanas, tecnológica y de liderazgo), credibilidad, legitimidad, etcétera.
Recursos	Insuficientes recursos en relación con sus objetivos o propósitos.

Fuente: OCDE (2010) Presupuestos por Resultados y GpR

2..3. Cambios Organizacionales Generales surgidos a partir del PbR-SED en México.

La literatura nos permite identificar factores organizacionales, específicamente refiriéndonos en organizaciones del sector público. Entre estos se incluyen:

Son factores organizacionales, los relacionados con el aprovechamiento del tiempo, el liderazgo de los funcionarios públicos, la calidad de los sistemas de información, la capacitación del personal, la capacidad social para evaluar y monitorear el desempeño del gobierno, el diseño de leyes y procedimientos formales, entre otros”. (Sour L. & Rosillo E, 2007, p. 17)

Así mismo, identifican que en la practica existen diferencias entre factores organizacionales que mucho dependerá del tipo de organización, sin embargo en todo caso son reflejo de problemas culturales de los países en vías de desarrollo cuyo sistema político ha generado problemas de corrupción, opacidad, falta de transparencia y control (Sour L. & Rosillo E, 2007). Por lo cual, es importante considerar que dentro de las reformas necesarias para la implementación del PbR, se contemplan el fortalecimiento de factores organizacionales. Si bien es cierto, no debe dejarse de lado, que estos factores organizacionales deben considerar la naturaleza de cada país. Esto habla que no existe una receta única para la correcta implementación del PbR, por consiguiente, las variables de tipo político, también jugarán un papel



predominante en la correcta implementación del PbR de cada país (Sour L. & Rosillo E, 2007). En la Tabla 1.6. podemos identificar algunos de los cambios organizacionales generados a partir del PbR. Por un lado, se menciona las variables y sus características en un modelo tradicional o clásico (mejor conocido como incrementalista) y por otro lado mencionamos las características del modelo PbR.

Tabla 1. 6. Algunos cambios organizacionales “antes” y “después” del PbR

Variable	Modelo Clásico	Modelo PbR
Estrategia	Adaptativa, incremental	Proactiva, alianzas estratégicas.
Enfoque	Procesos	Impactos medibles
Visión	Lineal y parcial	Global y sistémica
Estructura (puestos de trabajo)	Piramidal, vertical y cerrada, Fijos y definidos (burocráticos)	Abierta, permite colaboración interorganizacional e interdisciplinaria
Gestión	Objetivos	Resultados
Mando	Administración, supervisión y control	Liderazgo, <i>coaching</i> y <i>mentoring</i>
Relaciones	Formales	Profesionales
Evaluación	Cuantitativa	Cuantitativa y cualitativa (Indicadores de impacto)
Tecnología	Fija, ligada al puesto de trabajo.	Dinámica, ligada al entorno.

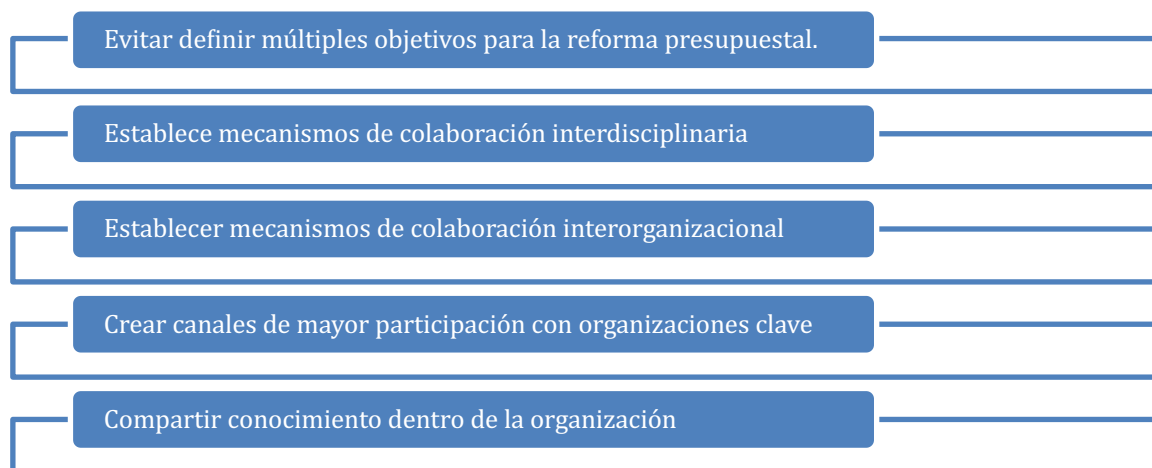
Fuente: elaboración propia con base a (Ronco E. & Lladó E, 2001, p. 21)

Ahora bien, en el contexto mexicano, se cuenta con el PbR-SED del que previamente se explicó. La iniciativa PbR-SED, inicia su implementación a partir de 2007 y se incluye formalmente en el PEF del 2008 (SHCP, 2010). Esta iniciativa generó cambios políticos, contables y organizacionales (Sour L. & Rosillo E, 2007), sin embargo, la literatura que habla de los cambios organizacionales sigue siendo escasa, por esa razón, nos permitimos referirnos al estudio realizado por el CIDE, de un cuestionario enfocado a demostrar factores “antes” y resultados “después” de la implementación del PbR-SED (Purón, 2011). A su vez, identifica aspectos a considerar del PbR- SED, el instrumento de medición fue una encuesta de 5 puntos en la escala de Likert, los participantes perciben las características generales del PbR-SED dentro de sus organizaciones. El resultado de dicha sección arroja cinco consejos claves que



(Purón, 2011), como se aprecia en la figura 14., propone para adoptar exitosamente PbR-SED en las organizaciones mexicanas:

Figura 14. Consejos clave para la correcta adopción del PbR-SED



Fuente: (Purón, 2011, p. 5)

Los resultados de la encuesta reforma del PbR-SED en México, nos muestran el nivel de acuerdo o desacuerdo que mostraron los funcionarios públicos en como perciben la iniciativa PbR-SED. Como se muestra en la Figura 15., se aprecia un listado de los factores antes de la iniciativa PbR-SED. Tales como: contextuales, institucionales, presupuestales, sistemas de información, de colaboración, conocimiento y confianza. Así mismo, se mencionan los resultados después de la adopción PbR-SED. Tales como: Eficiencia, reducción de costos, mejora de servicios, rendición de cuentas, comunicación, acceso a la información, colaboración interdisciplinaria, colaboración interorganizacional, conocimiento (Purón, 2011).

Con alto nivel de aceptación de los encuestados opinan que el PbR-SED contribuyo a que personal de diferentes áreas compartieran conocimiento e información sobre temas de otras áreas y organizaciones (83.2%), tales como: administración de los programas presupuestarios, el presupuesto, y sistemas de información. (...). Se identifica una mejora de la eficiencia en general de la organización (60.9%). (Purón, 2011, p. 15). Sin embargo, el mismo estudio muestra que hay



opiniones de poca aceptación sobre el beneficio de si el PbR-SED ha resultado un éxito, para variables como reducción de costos, mejora de servicio públicos

Los participantes presentaron una opinión dividida en cuanto a determinar si el PbR- SED representó un éxito en general (58.1%), y si en realidad genero ahorros o reducción de costos (50.8%). (...). Para el beneficio de mejora de los servicios públicos, los participantes presentaron un nivel de aceptación (>60%), para mejora de servicios públicos (66.5%). (Purón, 2011, p.16).

La encuesta también muestra que existe un consenso importante sobre las variables acceso a la información, colaboración interorganizacional, rendición de cuentas.

El PbR-SED incrementó de la comunicación y acceso a la información (74.3%). (...). En la categoría de colaboración, los encuestados opinaron que PbR-SED les resulto en una mejor colaboración entre su organización con la secretaria de hacienda y/o secretarías de finanzas de los estados (71.5%) y con otras secretarías de estado y entidades de gobierno (64.2%). (...). En la categoría de rendición de cuentas, los participantes opinan que PbR-SED dio lugar a una mayor rendición de cuentas del desempeño al interior de las organizaciones (69.8%). (*Ibidem*, p.17).

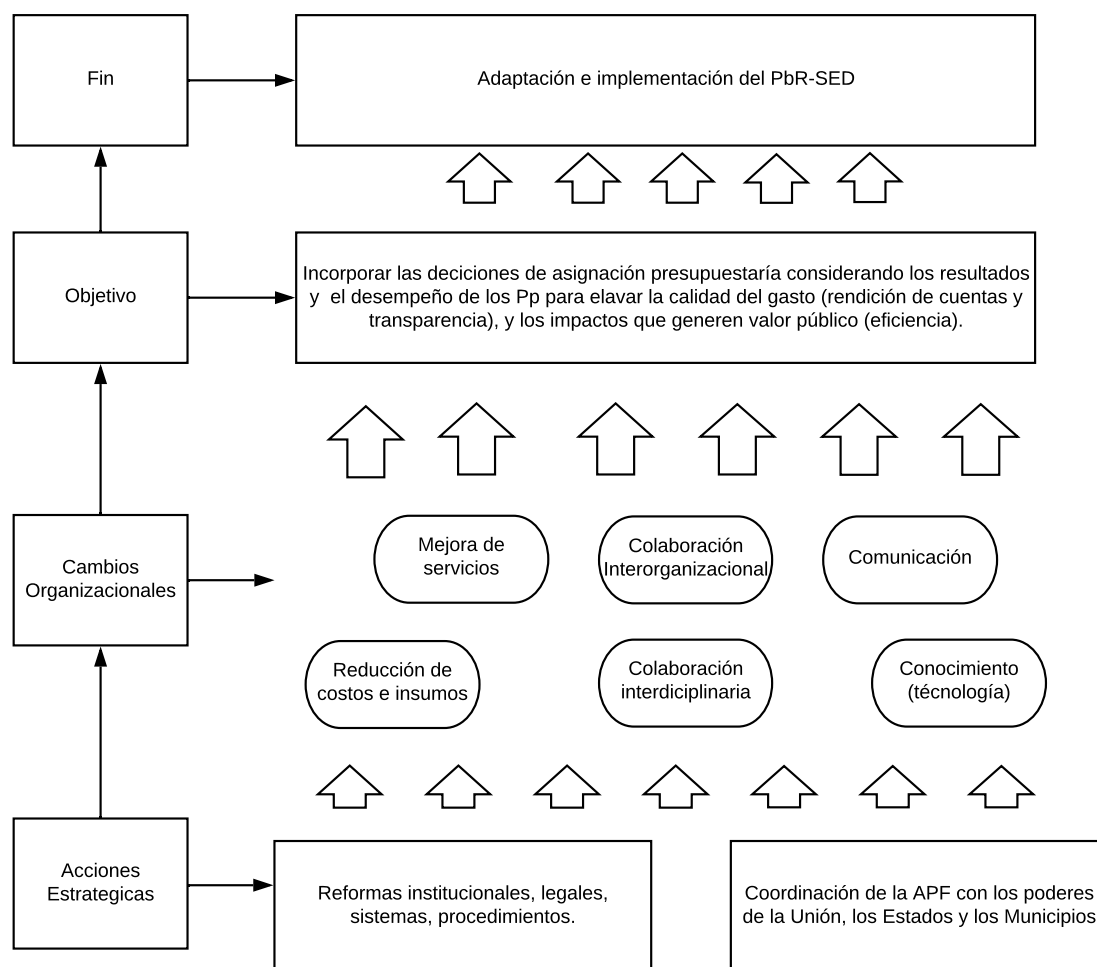
Por ultimo, se concluye, que algunos resultados son alentadores, otros contradicen la iniciativa apuntando a aspectos susceptibles de mejora. Por una parte, el PbR-SED ha resultado ser un mecanismo de colaboración, de entendimiento sobre el funcionamiento del gobierno y compartición de conocimiento entre participantes de diferentes áreas al interior de la organización (colaboración interdisciplinaria), como entre participantes de organizaciones reformadoras e implementadoras (colaboración interorganizacional). La adopción de PbR-SED en las rutinas de funcionarios también ha permitido alineación entre planes, programas y presupuesto. Sin embargo, existen opiniones divididas sobre la iniciativa del PbR-SED no del todo ha generado ahorros en el gasto público, así mismo se reporta que actores clave como legisladores y ciudadanos no han tenido un alto grado de involucramiento en torno a la iniciativa. Finalmente, el éxito en general de la iniciativa se percibe como un éxito en general, con sus respectivas áreas de mejora. Y que las áreas de control o agencias de control como la Secretaría de la Función Pública SFP y la Auditoría Superior de la Federación ASF, sugiere una problemática sobre la falta de claridad y el papel de colaboración (Purón, 2011).

En la figura 15. Se muestran las acciones estratégicas, como las reformas institucionales y legales que revisamos en el capítulo 1, y la coordinación de la administración pública federal, los estados y los



municipios. Los cambios organizacionales como medios necesarios para lograr el objetivo del PbR-SED eficiencia, rendición de cuentas y transparencia a fin de lograr la adaptación e implementación exitosa del PbR-SED.

Figura 15. Objetivo, cambios y acciones esrategicas para adaptación de PbR-SED



Fuente: elaboración propia



2.4. Variables

El presente trabajo centra sus esfuerzos en desarrollar un marco teórico que sustente la investigación. Identificando así una Variable Independiente (VI) PBR-SED cuya definición la OCDE (2011) afirma: “El PbR es una forma de presupuestación que relaciona la asignación de los recursos con resultados medibles” (p. 36). Por otro lado, una Variable Dependiente (VD) Cambios Organizacionales, los elementos de una organización son: estructura, estrategia, tecnología y procesos (Ronco E & Lladó E., 2001), nuestra investigación parte de supuesto de que el PbR-SED genera cambios en dichos elementos, pues todo cambio al interior de una organización generalmente es inducido, con el objetivo de impactar sobre algún resultado o conducta deseable. Al respecto, Collorette & Delisle (1988) Afirman: “el cambio organizacional se genera cuando existen cambios ya sea en la estructura, en los procesos, en la operación o en la estrategia, generalmente a través de un agente de cambio que vigila y dirige mediante procesos que ocurren en cada nivel” (p.90). En este sentido la tabla 1.6. muestra nuestra variable dependiente e independiente con sus respectivas subvariables.

Tabla 1.7. Variables y Sub-Variables de la Investigación.

Variables	Sub-Variables	Principales Autores
(VD) PBR-SED	Eficiencia	Weber; 1874; Arellano <i>et al.</i> 2004; Niskanen, 1972; Ostrom 1974; Schick, 2001; Albrow, 1970; Goodman & Kurke, 1982; Purón, 2011; Blau, 1955; Moynihan, 2007
	Rendición de cuentas	Drucker, 1964; Arellano <i>et al.</i> 2004; Cabrero, M., 1997; Ramos, Sosa y Acosta, 2011; Purón, 2011
	Acceso a la información	Kast & Rosenzweig, 1988; Arellano <i>et al.</i> 2004
(VI) Cambios Organizacionales	Mejora de procesos	De la Rosa y Lozano, 2010; Robbins y Coulter, 2010; Barzeley, 1999; Coronilla & Del Castillo, 2003; Pérez-Jácome, 2010; Lewin K., 1978.
	Comunicación	Sour, L. & Rosillo E., 2007; Arellano G. D. y Cabrero M. E. 2005; Arellano G. D., Cabrero E. y Castillo A., 2003
	Colaboración Interorganizacional	Purón, 2011; Crozier, M., 1964; Lewin K., 1978.
	Colaboración Interdisciplinaria	Purón, 2011, Arellano <i>et al.</i> 2004.
	Reducción de costos	Schick, 2001; Drucker, 1964; Crozier, 1983



	Conocimiento	Ronco E & Lladó E., 2001; Drucker, 1964; Lewin K., 1978.
--	--------------	--

Fuente: elaboración propia.

2.3.1 Eficiencia

La literatura nos muestra que las que las organizaciones deciden implementar iniciativas o modelos innovadores con el objetivo de buscar eficiencia en el uso de los recursos internos de la organización (Ronco E. & Lladó, 2001). Razón por la cual, las organizaciones apuntan sus esfuerzos ya que la eficiencia resulta ser la clave del logro de los objetivos de cualquier organización. En este sentido, la disciplina de administración se enfoca en hacer eficiente el uso de los recursos, entre otros, a través del proceso administrativo planear, organizar, dirigir y controlar (Crozier, 1964). El PbR se liga al concepto de “eficiencia”. Al respecto encontramos:

La SHCP, (2019) afirma: “la Nueva Gestión Pública (NPG) es un modelo de administración que surge como respuesta ante la **ineficiencia** e inestabilidad de los gobiernos, apostando hacia la optimización del uso de los recursos orientados hacia resultados” (p. 2). Por su parte, Los postulados de la NGP se ven materializados en las iniciativas de presupuestación por resultados (Arellano, *et al.* 2004). De esta forma, observamos la interrelación entre PbR y GpR., ya que el primero es un componente del segundo. la SHCP (2019) afirma: “la Gestión para Resultados (GpR) ha demostrado ser un modelo de cultura organizacional que orienta hacia la eficacia y **eficiencia** el ejercicio del gasto público” (p. 15). Y por consiguiente, el PbR es un componente de la GpR, cuyo modelo contribuye al logro de optimización de los recursos públicos y búsqueda de **eficiencia** (OCDE, 2010).

2.3.2. Reducción de Costos

El cambio organizacional, se da por factores de implementación de un sistema de calidad (Crozier, 1983). El sistema de calidad entre otros tiene la característica de mejorar los procesos, y buscar la reducción de costos. El SED puede verse como el sistema de gestión de calidad que tiene el objetivo de incorporar en las decisiones presupuestarias sobre resultados y desempeño para elevar la calidad del gasto (SHCP, 2019 b.)

Los cambios que propone el SED son: a) reducción de control insumos y procesos., b) mayor flexibilidad para administrar recursos, y c) mayor rendición de cuentas y transparencia (Ibídem)



2.3.2 Mejora de procesos

La importancia de estandarizar procesos como una de las claves de la mejora continua. La norma ISO 9000: 2015, sostiene: “La organización debe considerar los resultados del análisis y la evaluación, y las salidas de la revisión por la dirección, para determinar si hay necesidades u oportunidades que deben considerarse como parte de la mejora continua” (p.23). Como se ha revisado anteriormente, el PbR promueve la creación de valor público del gobierno. Esto cobra sentido, si lo enfocamos en concreto en los bienes y servicios, los cuales son capaces de brindar satisfactores a la sociedad, y la mejoría y calidad de estos mismos crea valor público. Lo cual vemos reflejado en la parrafo siguiente.

Una vez definida la cartera productiva, es necesario definir los objetivos de producción para cada año fiscal. Ésta debe revisarse en cada asignación presupuestaria, debido a que la GpR requiere establecer objetivos de producción como condición para la asignación del presupuesto y como elemento clave para la evaluación posterior del grado de ajuste entre el objetivo fijado, los recursos asignados y utilizados, y los bienes y servicios producidos. (Pérez- Jácome, 2010, p. 28)

Un ves identificados los objetivos de producción, el siguiente paso de creación de valor lo encontramos en el proceso de producción que implica la ejecución del presupuesto asignado para la realización de actividades que a su vez generan los productos o los *outputs* producidos los cuales pueden ser distintos bienes o servicios. Las tareas de asignación y distribución son responsabilidad de las unidades estratégicas de actuación mientras que el consumo y uso de los productos corre a cuenta de los individuos atendidos (SHCP, 2019 b.)

En este sentido, el PbR promueve no solo la articulación de creación de valor, sino además a traves de la evaluación y seguimiento, hace proclive a la búsqueda de mejora de los procesos, también llamada **mejora de servicios** y por ende los productos diseñados deberian impactar en la situación social y provocar los cambios esperados (*Ibidem*).

2.3. Rendición de cuentas



Hemos visto en la literatura revisada, la NGP y la GpR nacieron como respuesta a la crisis de legitimidad y la búsqueda de eficiencia, entre los componentes de la GpR esta el PbR como la reforma presupuestaria más reciente y que consolida los postulados de la NGP. Una variable común de este tipo de reformas, y es la rendición de cuentas. Al respecto, Arellano *et al.* (2004) afirman: “una de las principales preocupaciones respecto a las reformas presupuestarias ha sido el tema de la rendición de cuenta” (p. 267).

El PbR también constituye una mejora en las capacidades de las autoridades y los organismos públicos para que puedan rendir cuentas a los organos de control y a la ciudadanía. De tal forma que sea más accesible medir su impacto y evaluar la gestión de los programas públicos (Sánchez, F., 2003).

2.3.4 Comunicación y acceso a información

El PbR es una manifestación más de la NGP, y tiene como uno de sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto (Pérez-Jácome, 2010)

Como hemos revisado, la generación de valor público es uno de los objetivos de la GpR, por lo que es preciso mencionar que este modelo requiere de la generación de sistemas de información que permitan monitorear de forma oportuna y transparente la acción pública; informar a la ciudadanía sobre el quehacer gubernamental; identificar y evaluar el aporte realizado y que sirvan de insumo en la toma de decisiones de los actores que participan en el proceso de creación de valor público (SCHP, 2010 b.)

El PbR también implica tanto la generación como la sistematización de información del desempeño de los Pp. Esta información está conformada por el seguimiento a las metas de los indicadores de desempeño y, por la evaluación de los resultados de los Programas presupuestarios. La integración de esta información permite llevar a cabo comparaciones entre lo observado y lo esperado, con lo cual se pueden hacer ajustes a los Programas para que cumplan de mejor manera los objetivos para los cuales fueron creados (*Ibidem*).

2.3.5 Colaboración interdisciplinaria

Como parte de la implementación del PbR-SED en México destaca el papel de los indicadores como herramientas para el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas y programas



presupuestarios (SHCP, 2019b.) Esta tarea no puede ser realizada únicamente desde una sola área, el PbR-SED exige la existencia de cooperación multidisciplinaria para la correcta elaboración de los indicadores del desempeño, tales áreas comunes pueden ser planeación, estadística, administración, presupuestación (finanzas), sistemas de información, contabilidad y áreas de control.

Se vuelve preciso establecer modelos de colaboración interdisciplinaria, pero efectivamente ¿cuales son las áreas predominantes que necesita el PbR-SED para su correcta operación y funcionamiento?

La encuesta (Purón, 2011) identifica las áreas más predominantes de en la adopción del PbR-SED.

22.4% del personal que participa en la adopción del PbR-SED pertenece a áreas de presupuesto. Sin embargo, la gran mayoría de los participantes provienen de áreas de planeación (27.4%), administración de programas públicos (18.4%), sistemas de información (13.87%), control interno (8.4%). (...). La encuesta también identifica otras áreas de menor ponderación tales como evaluación, administración de proyectos de inversión y obra pública, administrativas y oficialías mayores que también colaboran de alguna forma en la reforma presupuestaria del PbR-SED (Purón, 2011, p. 8).

2.3.6 Colaboración interorganizacional

La literatura nos habla de que los planteamientos de la GpR generan la idea de la búsqueda de valor público. En ello, la interacción entre actores involucrados es fundamental para lograr el proceso de elaboración del PbR-SED interactúan gobierno- sociedad- gobierno (SHCP, 2019b.) Es decir, el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas, y sus municipios se relacionan a través del gasto federalizado, el cual está conformado por aportaciones, participaciones, convenios y subsidios. Si bien las participaciones son transferidas para que los gobiernos locales las ejerzan libremente y tengan recursos para financiar el funcionamiento de sus administraciones y para generar bienes y servicios que consideren prioritarios, las aportaciones, convenios y subsidios se utilizan para implementar los Programas presupuestarios diseñados desde la federación, motivo por el cual se requiere una constante comunicación entre ambas partes (Ibídem). Entre la colaboración interorganizacional encontramos al gobierno: Ejecutivo y Legislativo, a la sociedad y a las empresas:



El poder legislativo juega dos papeles en el PbR, por un lado, es el encargado de aprobar el PEF, y por el otro tiene la facultada de auditar el ejercicio del gasto público (SHCP, 2019b.) El ejecutivo esta conformado las diversas dependencias que lo conforman las cuales son las responsables de implementar el PbR (Ibídem). El ejecutivo esta conformado por los directores y los técnicos. El primer grupo son los gerentes en todos los niveles de gobierno. Estas personas son las que conducen y manejan el proceso de creación de valor público. Y Por su parte, los técnicos son los servidores públicos que se encargan de generar el producto, y asegurar su diseño, distribución y entrega (Arellano G. D., Cabrero E. y Castillo A., 2003).

A la sociedad quien es la receptora de los bienes y productos gubernamentales, juega un papel importante. Pues el PbR esta orientado a la búsqueda de resultados para sociedad y como tal, deben existir mecanismos de consulta y transparencia. Al respecto, Pérez- Jácome (2010) afirma: “el ejecutivo debe validar con la ciudadanía la propuesta de valor gubernamental de acción que proveerá de bienestar. Por lo cual es importante un proceso de consulta que se haga de forma constante sobre todo antes de su ejecución” (p. 38)

Las empresas privadas también tienen un papel importante en el PbR. Pues estas fungen con un papel de partes interesadas y colaboración, a las empresas les interesa que los países tengan finanzas sanas para que la carga fiscal no sea pesado para el sector productivo y también para que la contribución se vea reflejada en mejores servicios.

La creciente cooperación y, a veces, la competencia productiva entre los sectores público y privado, vigorizan los vínculos que los unen mediante las funciones fiscal, reguladora y de fomento. En México, la Ley de Asociaciones Público Privadas busca regular los proyectos llevados a cabo por instancias del sector público en conjunto con el sector privado. (Cabrero, M. 1997, p. 56).

Y por ultimo, tenemos las agencias controladoras, son los entes que a través de la vigilancia externa, verifican el cumplimiento de los objetivos de los programas. En México los principales entes controladores son la Auditoría Superior de la Federación (ASF) desde el Poder Legislativo y la Secretaría



de la Función Pública desde el Poder Ejecutivo y para el estado de Guanajuato la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (ASEG). Las actividades de control y auditoría funcionan también como un soporte de la evaluación y la rendición de cuentas.

2.3.7 Compartir conocimiento

Para lograr un desarrollo organizacional, se requiere una comunicación efectiva entre los niveles de la organización, más un es importante que los miembros de la organización compartan el conocimiento que cada individuo posee de tal forma, que el conocimiento que el especialista en economía posee pueda ayudar al especialista en administración y viceversa (Crozier, 1983).

En la literatura revisamos que el PbR-SED tiene la finalidad de generar información, esta información es útil para la toma de decisiones y para colaborar en la prestación de información hacia la sociedad. Al respecto Pérez-Jácome, (2010) afirma: “El PbR tiene como uno de sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto, así como ofrecer la información que demanda la sociedad” (p. 24).

Así mismo, la información generada en una organización se traduce en conocimiento, algunos autores sostienen que la iniciativa PbR-SED ha motivado a los funcionarios a prepararse y buscar información de no precisadamente es propia de su área, esto nos lleva al supuesto que la iniciativa PbR-SED ha propiciado la compartición de información. Al respecto nos habla el siguiente hallazgo de los beneficios enlistados del PbR-SED:

Dentro de los beneficios de la iniciativa, los participantes también apuntaron que el PbR-SED los motivó a prepararse y a buscar información sobre temas de otras áreas y organizaciones (83.2%) (...). En general, el alto nivel de acuerdo confirma al incremento del conocimiento y su compartición como uno de los beneficios más importantes derivado de la adopción de iniciativas de reforma como la del PbR-SED. (Purón, 2011, P.15)

2.4. Conclusiones del capítulo II.



Las organizaciones son todo aquel grupo de personas que cumplen un fin determinado (Ronco E & Lladó E., 2001). Pero a través de la literatura podemos revisar que las organizaciones no son inerciales, por lo contrario, siempre están en constante adaptación de a las necesidades del entorno. Estas adaptaciones obedecen a necesidades de estabilidad, por otro lado, de acción. Ninguna organización puede ser estática, en el entorno encontramos una sociedad que evoluciona con los cambios tecnológicos, la información, los acontecimientos económicos y políticos. Por lo que las organizaciones en su búsqueda de permanencia y coexistencia tienden a adaptarse a este entorno volátil, dinámico y cambiante, de lo contrario corren el riesgo de la entropía, o lo que es lo mismo la tendencia de las organizaciones a morir. En este contexto encontramos al PbR como un componente de la GpR y que algunos autores consideran es la materialización de Nueva Gestión Pública. Estos hechos como una evolución que surge como respuesta ante la falta de legitimidad del gobierno. Entre las principales características, se centran en los cambios del entorno y de repensar el papel de la burucracia en la sociedad, en pocas palabras, busca mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos para el beneficio de los ciudadanos; y optimizar el desempeño de los empleados públicos y de las organizaciones en las que trabajaban, fomentando la honestidad en el desempeño de sus funciones (García L. R. y García M. M., 2010). Nuestra investigación ha tratado en todo momento enriquecer la correlación entre presupuesto basado en resultados y los cambios organizacionales que estos se han generado a apartir de su adaptación. El enfoque que hemos revisado en este capitulo fue revisar un la gestión por restados como un modelo de organizacional que gran medida da soporte a nuestras variables de analisis. El PbR no puede implementarse de manera aislada sino que necesita de un conjunto de elementos que lo hacen posible, entre los que destacan la planeación, el seguimiento o monitoreo y la evaluación, porque a partir de dichas herramientas es posible conocer los resultados e impacto de las políticas y los programas presupuestarios. Lo cual nos conduce al tema de los objetivos que persigue el PbR, pues desde un inicio la intención que ya mencionamos era la búsqueda de eficiencia y rendición de cuentas, sin embargo, dentro de estos conceptos también se desglozan de manera puntual, tres objetivos que los presupuestos públicos deben esforzarse en cumplir. La disciplina fiscal, la rendición de cuentas y la eficiencia operacional en la entrega de bienes y servicios (OCDE, 2011). El primero y el último objetivo que persigue el PbR dan soporte a nuestra investigación. Pues nuestro propósito es conocer los cambios organizacionales a partir del PbR-SED, con la finalidad de identificar fortalezas e insuficiencias de la iniciativa que sirvan para comprender los retos que enfrentan los funcionarios públicos en sus contextos organizacionales. Dicho esto, se podría



considerar que la necesidad de las organizaciones de impulsar el PbR en primer lugar será la búsqueda de eficiencia, y rendición de cuentas, sin embargo, para lograr el tercer objetivo, eficiencia operacional, que brinde valor agregado a la sociedad, se vuelven necesarios una serie de cambios organizacionales en la estructura (comunicación, colaboración interorganizacional e interdisciplinaria); en la estrategia (mejora de servicios, acceso a la información); los procesos (reducción de costos); y la tecnología (conocimiento).

CAPITULO III. Método de Investigación

3. Marco Contextual

La investigación se desarrolla en el sector público, la administración pública del Estado de Guanajuato, de acuerdo a la Ley Organica para el Estado de Guanajuato [LOEG] Art. 2. El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado (...) y Artículo 3 (LOEG). Para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo del Estado, la Administración Pública se divide en Centralizada y Paraestatal (...). La Administración Pública Paraestatal estará integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos, los patronatos, las comisiones y los comités, regulados conforme a la ley.

De esta forma, tenemos una muestra (N) que representa nuestra población de referencia, que es la Administración Pública del Gobierno del Estado de Guanajuato y tenemos una muestra (n) que representa nuestro caso de estudio, la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato [CEAG].

3.1. Objetivos de Investigación: General y específico

Tenemos un objetivo general y cuatro objetivos particulares, en los cuales nos proponemos dar respuesta al planteamiento del problema de investigación, donde buscamos explicar los cambios organizacionales a partir del proceso de adopción del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño (PbR-SED) dentro de los postulados de la Nueva Gestión Pública y la Gestión por Resultados en México. Con el fin de detectar fortalezas e insuficiencias de la iniciativa PbR-SED que sirvan para comprender los retos que enfrentan los funcionarios públicos en la implementación de la iniciativa. Caso: Comisión Estatal del Agua de Guanajuato, periodo 2012-2018.



Objetivo general

- a) Identificar los cambios organizacionales a partir del proceso de adopción del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño observados en la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.

Objetivos particulares:

- a) Comprender los elementos centrales de la iniciativa PbR: Alcances y limitaciones.
- b) Analizar los elementos del cambio organizacional a partir de la iniciativa PbR-SED: enfoques y resultados.
- c) Explicar los factores de cambios organizacional en la adopción de la iniciativa PbR-SED en el gobierno del Estado de Guanajuato. Caso CEAG.
- d) Identificar los retos que enfrentan los funcionarios públicos en la adopción de la iniciativa PbR-SED dentro de sus contextos organizacionales.

3.2. Diseño de Investigación: Muestra Sujetos de Investigación

El diseño de la investigación visto como la estrategia para responder a las preguntas de investigación. Tal como se define en el siguiente párrafo:

Christensen (1980) afirma: El termino diseño, se refiere al plan o estrategia concebida para responder a las preguntas de investigación (...). El diseño señala al investigador lo que debe hacer para alcanzar el objeto de estudio, contestar interrogantes del planteamiento que se han planteado y analizar la certeza de las hipótesis formuladas en un contexto particular (citada en Hernández, Fernández, Baptista, 2008, p. 72)

Es un diseño metodológico tipo mixto; cualitativo y cuantitativo. En el primero se emplea los datos de la encuesta, a través de estadística descriptiva para medir cada variable y en el segundo se emplean los datos de la entrevista para asegurar describir características del fenómeno que estamos estudiando. El alcance es descriptivo, ya que tomamos una serie de variables que medimos de forma independiente para describir el objeto de estudio. Es decir, como se manifiesta determinando fenómeno. Hernández, Fernández, Baptista (2008) afirman: “Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de



personas, grupos u organizaciones. Se seleccionan una serie de variables y se mide cada una de ellas independientemente, para de esta forma, describir lo que se investiga” (p. 45)

Se trata de una investigación no experimental, ya que no alteramos las variables independientes, sino que observamos el fenómeno tal y como se da en su estado natural. La investigación no experimental no hacemos variar intencionalmente las variables independientes. Lo que hacemos en la investigación no experimental es observar fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos (*Ibidem*, p.118). Es un tipo de muestra probabilística, ya que nuestro instrumento esta orientado a la reducción de disminuir el sesgo estadístico. Las ventajas de la muestra probabilística, es que puede medirse el tamaño del error en nuestras predicciones. El principal objetivo es reducir al mínimo el error estándar (*Ibidem*, p.132).

3.3. Instrumento de recolección de datos

La estrategia que empleamos es recabar información a través de una encuesta de preguntas cerradas rescatando elementos encontrados en los resultados del cuestionario sobre la reforma Presupuesto basado en Resultados (Purón, 2011). La encuesta fue en línea, se desarrollo mediante la plataforma *SurveyMonkey.com*, compuesta de 38 preguntas cerradas de cinco puntos de la escala de Likert (siendo 0% totalmente desacuerdo, 25% algo desacuerdo, 50% ni de acuerdo, ni en desacuerdo, 75% de acuerdo y 100% totalmente de acuerdo), así como algunas preguntas de opción múltiple, con opción de "no coincide" (N/C) para aquellas preguntas que no le aplican, también se incluye la opción de "otro" donde el encuestado deberá especificar su respuesta. Misma que fue aplicada a los funcionarios públicos de la administración centralizada y paraestatales del gobierno del Estado de Guanajuato que tengan o hayan tenido intervención directa o indirecta en la adopción del modelo PbR-SED. Utilizando los correos institucionales de los funcionarios públicos del Estado de Guanajuato, y utilizando los criterios de búsqueda como: Titular de la dependencia, director (a) y operador (a) de administración, director (a) y operador (a) de presupuestos, director (a) y operador (a) de presupuestos o programación, director (a) y operador (a) de planeación, director (a) de programas presupuestarios, director (a) y operador (a) de sistemas de información se enviaron 2115 solicitudes para participar en la encuesta denomina “los



cambios organizacionales a partir del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño”.

Adicional, con base a los resultados de la encuesta, se elaboró una entrevista con preguntas orientadas en los resultados obtenidos. La entrevista fue aplicada únicamente a los funcionarios involucrados directamente en la adopción PbR-SED de la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG). Así mismo, se realizó una revisión documental, revisando archivos administrativos y datos del portal de transparencia para realizar un análisis estadístico de los cambios organizacionales observados a partir de la implementación del PbR-SED durante el período 2012- 2016.



CAPITULO IV.

4. Caracterización de sujetos de Investigación

Tras definir la investigación del Presupuesto Basado en Resultados y su impacto en los cambios organizacionales como una iniciativa de reforma presupuestaria que involucra a numerosos actores. Este segmento del capítulo IV centra su atención en los sujetos (o participantes) en las observaciones, destacando la escasa atención que ha recibido sus atributos, a pesar del reconocimiento explícito e implícito de la importancia que estos tienen para la correcta adaptación del PbR-SED desde el contexto organizacional y la generación de conocimiento.

El sujeto de la investigación se refiere a toda persona que desde su individualidad busca conocer cualquier aspecto de la realidad que se desea investigar. Esta debe desprenderse de toda subjetividad y juicio de valor para poder abordar de forma objetiva el fenómeno a investigar. (Hernández, Fernández, Baptista, 2008, p. 142)

Con la finalidad de obtener riqueza, profundidad y calidad de la información, y no cantidad. A fin de analizar valores, percepciones y significados de los cambios organizacionales a partir de la adaptación del PBR-SED en los funcionarios públicos del Gobierno del Estado de Guanajuato, se divide a los sujetos de la investigación en dos tipos A y B.

- A. Representa a los funcionarios públicos de niveles directivos
- B. Representa a los funcionarios públicos de niveles técnicos (operativos)

Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG) es un organismo paraestatal del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuyas funciones son impulsar las estrategias y acciones para incrementar la gestión integral y manejo sustentable del agua, operando planes y programas hidráulicos, cuya finalidad es acercar los servicios de agua, drenaje y saneamiento a los beneficiarios de los programas en el Estado de Guanajuato (Portal de Transparencia Guanajuato, 2019).

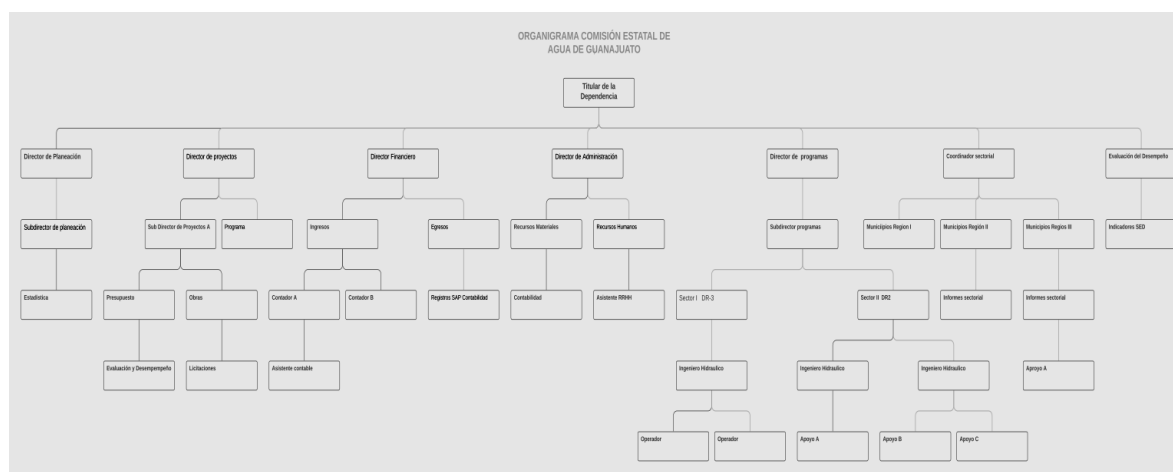
Misión.- Ser un organismo con capacidad de gestión, que dentro de sus facultades promueve las condiciones para lograr un uso y manejo eficiente del agua en el estado de Guanajuato, en coordinación con las autoridades, academia y sociedad; en armonía con el medio ambiente.



Visión.- Ser una institución que brinde soporte técnico, financiero, normativo y social a la sociedad y municipios del estado, con el fin de optimizar el aprovechamiento del recurso hídrico, de manera sustentable.

Valores: Honestidad, respeto, responsabilidad, colaboración, transparencia, espíritu de servicio.

Figura 16. ORGANIGRAMA DE LA CEAG



Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada CEAG y LOPEG 2018 (se adjunta organigrama en anexos).

Como se aprecia en la figura 16. Actualmente la CEAG cuenta con 120 funcionarios públicos, de los cuales, un titular de la dependencia, 7 directores de área, 22 subdirectores y 18 coordinadores regionales, y el resto es personal operativo o técnicos de apoyo (director de planeación CEAG, 2018).

Titular de la Dependencia CEAG. Objetivo del puesto: ejercer la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo del Estado de Guanajuato en materia de gestión integrada del recurso hídrico, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio hídrico, que permita garantizar su desarrollo integral sustentable y preservar el medio ambiente, mediante la aplicación de la normatividad aplicable en la materia (LOPEG, 2018).



Director de Administración. Objetivo del puesto: impulsar el desarrollo del personal, elevar la calidad de los servicios y administrar con eficiencia, transparencia y apego a la normatividad los recursos financieros, materiales y de tecnología de la información, que contribuyan al logro de los objetivos de la Comisión (LOPEG, 2018).

Subdirector de administración. Objetivo del puesto: administrar el personal, los recursos financieros, materiales y de tecnologías de la información con eficiencia, racionalidad, transparencia y apego a la normatividad, a fin de contribuir al desarrollo de los planes, programas y objetivos de las unidades administrativas de la Comisión (LOPEG, 2018).

Personal de Administración. Objetivo del puesto: ejecutar los recursos financieros, materiales y de tecnologías de la información con eficiencia, racionalidad, transparencia y apego a la normatividad, a fin de contribuir al desarrollo de los planes, programas y objetivos de las unidades administrativas de la Comisión (LOPEG, 2018).

Subdirector de recursos materiales. Objetivo del puesto: proporcionar y controlar los recursos materiales y servicios generales, con base en la normatividad establecida por las dependencias globalizadoras del Gobierno del Estado de Guanajuato, a fin de optimizar y simplificar los procesos de adquisición, arrendamiento, registro y distribución de los bienes muebles e inmuebles y suministro de servicios que la Comisión requiere para cumplir con sus metas y objetivos (LOPEG, 2018).

Director de Tecnología de la Información y Comunicación. Objetivo del puesto: planear, dirigir y controlar el uso de los recursos informáticos y de telecomunicaciones mediante la aplicación de la normatividad emitida en la materia, para impulsar el aprovechamiento de la tecnología de la información en las unidades administrativas de la Comisión (LOPEG, 2018).

Director de Evaluación y Desempeño Institucional. Objetivo del puesto: impulsar una cultura de innovación y mejora continua, a través del desarrollo e implantación de mejores prácticas de planeación estratégica y operativa, alineación de procesos, desarrollo organizacional y talento humano, para contribuir al fortalecimiento y transformación de la Instituci

4.1. Datos Perdidos

Como en toda investigación existen sesgos debido a los datos que resultaron difícil de recabar. Duran (2005) afirma: “el análisis de datos perdidos implica principalmente valorar su proporción y características para las variables de resultado principales y la posible presencia de sesgos en la



distribución de valores perdidos (p.2). En nuestro caso, los datos perdidos se debieron a que el total de nuestra muestra N algunos funcionarios decidieron no colaborar en nuestra encuesta de en línea, un 20% de ellos argumentaron desconocimiento del tema y el resto 67% no respondieron la encuesta. De un total de 2115 encuestas en línea enviadas a través del correo institucional que obtuvimos del portal de transparencia del Gobierno del Estado de Guanajuato. Se obtuvieron 269 respuestas que representa el 13% del total. La muestra de las personas con datos representará el 100%, para fines del análisis de la descripción estadística. La muestra se convierte en no probabilística, este método utiliza la teoría estadística para seleccionar al azar un pequeño grupo de personas (muestra) de una gran población existente y luego predecir que todas las respuestas juntas coincidirán con la población en general, es decir la interpretación de los datos por disposición (*ibidem*, 2005, p.7).

4.2. Análisis de Resultados

La estadística descriptiva nos sirve para agrupar grandes cantidades de datos, simplificando la tarea del administrador en el análisis de información y toma de decisiones, las organizaciones actualmente compiten en un mundo globalizado que demanda esfuerzos extraordinarios en la búsqueda de resultados y/o posicionamiento en el mercado, para la cual la toma de decisiones se vuelve crucial, ya que de actuar rápido o no puede depender la diferencia entre organizaciones exitosas y las que no lo son. Para realizar el análisis de datos realizamos en primera instancia una descripción de tipo demográfica donde se expresa las características de información de nuestros encuestados, tales como: puesto actual, años en el ejercicio público y nivel educativo. En segundo lugar, se realizaron preguntas enfocadas a la descripción de información de nuestras variables utilizando la escala de Likert de cinco puntos. Para el análisis de los resultados, se realizó una distribución de frecuencia para cada variable, las graficas que utilizamos para presentar las distribuciones fueron histogramas, misma que permitió resumir y proveer de la información necesaria para su análisis e interpretación en cada variable.

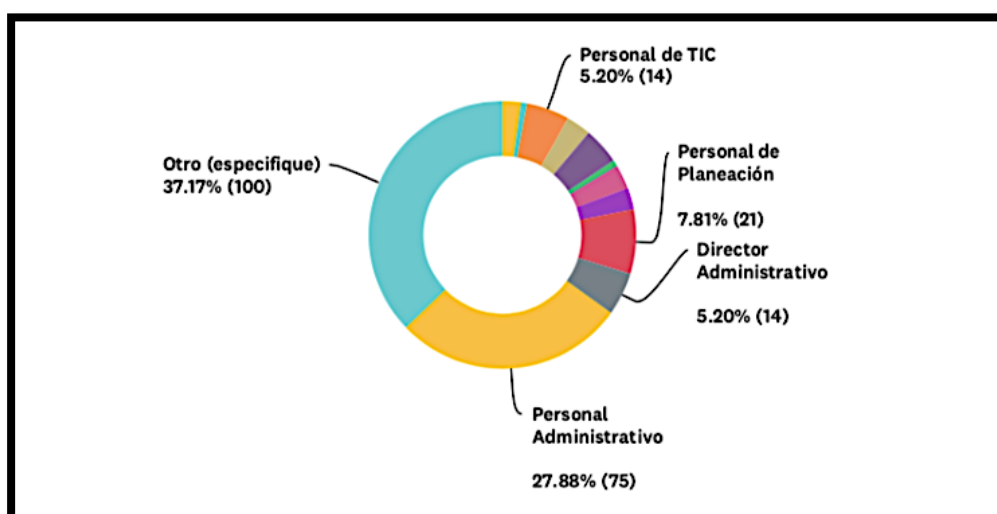
4.2.1. Datos Demográficos y análisis cuantitativo

Como se aprecia en la figura 17, podemos ver que la mayoría (37.17%) de los encuestados respondió que pertenecen a otro cargo que no corresponde a las áreas de planeación, administración, presupuesto y tecnologías de la información, en su mayoría indicaron que pertenecían a alguna área de administración



de programas públicos o personal de áreas de evaluación y desempeño. En segundo lugar (27.88%) aseguró pertenecer en alguna área de administración y en tercer lugar (7.81%) aseguró pertenecer en alguna área de planeación, director administrativo (5.20%), personal de TIC (5.20%), personal de presupuesto (2.97%), y al final director de planeación (2.60%). En promedio, los participantes reportaron una experiencia laboral en el gobierno del Estado de Guanajuato de 9.5 años y en su puesto actual de 3.7 años.

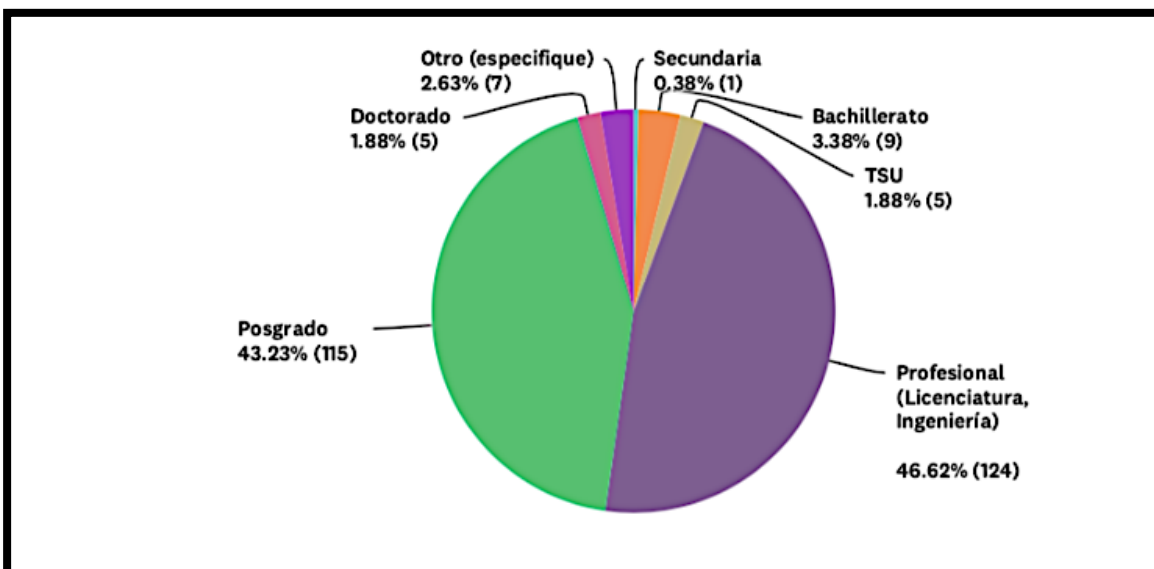
Figura 17. Cargo que desempeña actualmente.



Fuente: Elaboración propia con base al Cambios Organizacionales a partir del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño (PbR-SED) *SurveyMonkey*, 2019.

Como se aprecia en la figura 18. Se solicitó a los encuestados que indicaran su último grado de estudios. Como se puede observar en la figura X. Donde prácticamente la mitad de los encuestados cuentan con alto nivel educativo (46.62%) ya sea licenciatura o ingeniería, el (43.23%) afirmaron contar con posgrado, solamente (1.88%) cuenta con doctorado, y (1.88%) cuenta con carrera técnica y (3.38%) tiene bachillerato, el (0.38%) terminó la secundaria. Por lo que podemos inferir que el nivel educativo es alto en los funcionarios del Estado de Guanajuato a cargo de la implementación del PbR-SED.

Figura 18. Formación Académica

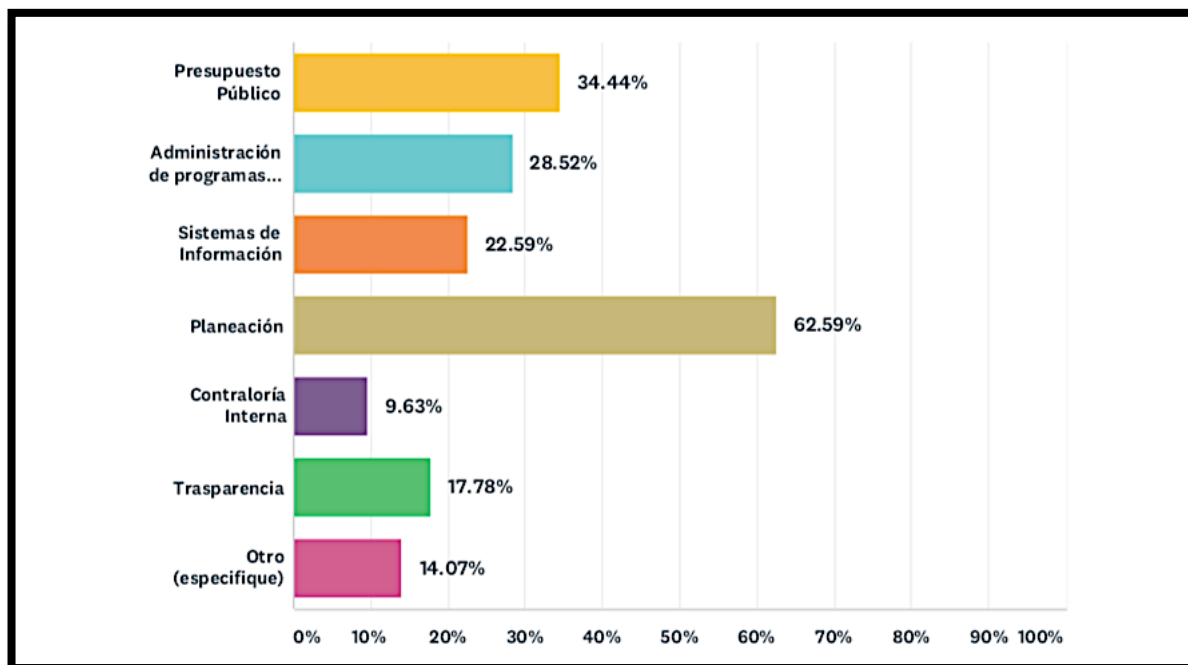


Fuente: Elaboración propia con base al Cambios Organizacionales a partir del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño (PbR-SED) *SurveyMonkey*, 2019.

Como se aprecia en la figura 19, los encuestados afirmaron que una de las principales áreas involucradas en PbR-SED es la de planeación (62.59%), seguida del área de presupuesto público (34.44%), administración de programas presupuestarios (28.52%), sistemas de información (22.59%), transparencia y rendición de cuentas (17.78%), los participantes también expresaron otras áreas (14.07%), entre ellas se especifico que se trata áreas como evaluación y desempeño, y por último el área de contraloría interna (9.63%).

Figura 19. Principales áreas en PbR-SED

(263 respuestas= 100%)



Fuente: Elaboración propia con base al Cambios Organizacionales a partir del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño (PbR-SED) *SurveyMonkey*, 2019.

Como se puede apreciar en la tabla 1.7., los participantes consideran en identificar que uno de los principales objetivos del PbR-SED es que ayuda a ser más eficiente como organización. Lo cual coincide con OCDE (2010) afirma: “el PbR es un componente de la GpR, cuyo modelo contribuye al logro de optimización de los recursos públicos y búsqueda de **eficiencia** (p. 45). En segundo lugar, los participantes concidieron que otro de los objetivos que persigue el PbR-SED es cumplir con el objetivo de rendición de cuentas del gobierno Federal o Estatal, al respecto Arellano, *et al.* (2004) afirma: “una de las principales preocupaciones respecto a las reformas presupuestarias ha sido el tema de la rendición de cuenta” (p. 267).



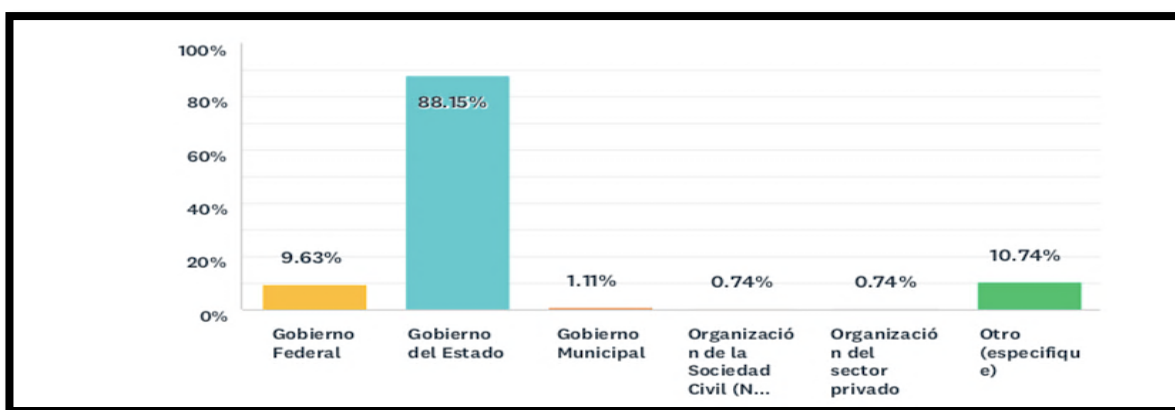
Tabla 1.7. Objetivos del PbR-SED (263 respuestas= 100%)

Objetivos del PbR-SED	Porcentaje de Aceptación
1) Soluciona una necesidad o un problema específico en el gobierno	18.28 %
2) Desarrollar capacidades administrativas en general	14.18%
3) Cumplir con el mandato legislativo	5.22%
4) Cumplir con los requerimientos de la SHCP o Secretaría de Finanzas	13.43%
5) Cumplir con los requerimientos de información del desempeño del ejecutivo Federal o Estatal	14.55%
6) Ayudar a ser más eficiente como organización	50.37%
7) Cumplir con los objetivos de rendición de cuentas del ejecutivo federal o estatal	29.85%
8) Otro	2.61%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con base al cuestionario cambios organizacionales a partir del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño (PbR-SED) *SurveyMonkey*, 2019.

En la figura 20., muestra los resultados quienes afirmaron que la principal organización que superviso el la implementación del PbR-SED fue el gobierno del Estado de Guanajuato (88.15%). Se puede apreciar un gran interés en la implementación por parte del gobierno estatal. Lo cual, se ve reflejado en los datos en materia de implementación a nivel nacional de la SHCP, el año fiscal 2019, el Estado de Guanajuato ocupó el segundo lugar en implementación del PbR-SED con respecto a las 31 entidades federativas (Portal de Transparencia Presupuestaria, 2019). También aquí podemos apreciar que los encuestados afirman que la supervisión del gobierno Federal es solo del (9.63%).

Figura 20. Organización que superviso la implementación PbR-SED (263 respuestas= 100%)



Fuente: Elaboración propia con base al Cambios Organizacionales a partir del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño (PbR-SED) *SurveyMonkey*, 2019.



4.2.1. Análisis de los Resultados del Cuestionario cambios organizacionales a partir del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño (PbR-SED)

La Tabla 1.8. muestra los valores de la escala de Likert de cinco puntos en nivel de aceptación, también se agrego la opción de "otro" donde al encuestado se solicito especificar su respuesta.

Tabla 1.8. Valores de la escala Likert

Escala Likert 5 puntos	Código	Valor (% aceptación)
Totalmente en desacuerdo	1	0%
Algo desacuerdo	2	25%
Ni de acuerdo, ni desacuerdo	3	50%
Algo de acuerdo	4	75%
Totalmente de acuerdo	5	100%

Fuente: Elaboración propia

La tabla 1. 9., muestra los resultados de la encuesta de los cambios organizacionales generados a partir del PbR-SED, los cuales son: cambios en los procesos internos que se traducen en eficiencia y rendición de cuentas, cambios en la estructura que dieron pie a una mejora en la comunicación organizacional, colaboración inteorganizacional e interdisciplinaria, cambios en la estrategia que dieron pauta a una mejora en los bienes y servicios (*outputs*), acceso a la información tanto para las agencias de control externas como para el público, y rendición de cuentas, así mismo generó cambios en la tecnología que se traduce en el conocimiento del personal y uso de *software*.

En literatura consultada, la variable eficiencia aparece de forma reiterativa, pues los postulados de la NGP surgen como respuesta ante la ineficiencia o falta de respuesta de los gobiernos. Al mismo tiempo, la GpR apunta sobre la aficiencia del gasto público y por consiguiente, el PbR como un instrumento o componente de la GpR cuya misión esencial es lograr la eficiencia en la asignación y ejercicio del gasto público. Los resultados dan muestra que los funcionarios públicos concuerdan con un amplio margen de aceptación (100%), que el PbR-SED ha contribuido a mejorar la alineación entre planeación, presupuestación y programación. También opinan que el PbR-SED resultó en una mejora de la operación cotidiana (75%), que el PbR-SED dio mayor efectividad en las políticas públicas y programas (75%), así mismo coinciden que el PbR-SED mejoró la eficiencia de la organización en general (75%), que el



PbR-SED dio pie a una mejor entrega de servicios públicos bajo la perspectiva de obtención de resultados (75%), y por último, conciden en que el PbR-SED ha sido un éxito (75%).

Con respecto a la variable rendición de cuentas, los participantes concidieron con alto margen de aceptación (100%), el PbR-SED dio lugar a una mayor rendición de cuentas de desempeño al interior de la organización. Al respecto, Arellano, *et al.* (2004), afirma: “una de las principales preocupaciones respecto a las reformas presupuestarias ha sido la rendición de cuentas” (p.137). La tabla 1.9., muestra la opinión de los funcionarios públicos, quienes opinan que el PbR-SED dio lugar a mayor participación de los órganos internos de control y auditoría (100%), se podría entender que incluso facilitó su labor. Sin embargo encontramos que los funcionarios opinan que los ciudadanos se han involucrado poco en el PbR-SED (50%).

Con respecto a la variable transparencia, encontramos en la literatura la generación de valor público es uno de los objetivos de la GpR, cuyo modelo requiere de la generación de sistemas de información que permitan monitorear la acción pública, lo cual propicia la transparencia, es decir, informar a la ciudadanía sobre el quehacer gubernamental (SCHP, 2010 b.) la tabla 1.9., muestra que los funcionarios públicos coinciden con un alto nivel de aceptación que el PbR-SED generó información del desempeño útil para la asignación presupuestaria (100%), el PbR-SED generó información de desempeño útil para el proceso presupuestario, así mismo, la figura 21, muestra que los funcionarios consideran que PbR-SED dio lugar a un nuevo sistema integral de información que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno (75%), los funcionarios opinan que el PbR-SED también coinciden que el PbR-SED genera información de desempeño útil para cambios en las políticas públicas (75%), sin embargo, con menor grado de aceptación los funcionarios públicos opinan que el PbR-SED generó información útil para la toma de decisiones de los programas públicos (50%).

Con respecto a la variable reducción de costos, el SED visto como un sistema de planeación, y sistema de gestión de calidad, cuya información propicia a) reducción insumos y procesos., b) mayor flexibilidad para administrar recursos, y c) mayor rendición de cuentas y transparencia (SHCP, 2019, b.) Sin embargo, los funcionarios públicos presentan opiniones divididas pues no hay consenso sobre si el PbR-SED generó ahorros (50%), como muestra la figura 22, la mitad aseguran no estar de acuerdo, ni desacuerdo y la otra mitad asegura estar algo de acuerdo.



Con respecto a la variable colaboración interorganizacional, la literatura nos habla de los esfuerzos del gobierno por crear valor público, en el cual, es necesario la colaboración interorganizacional, es decir, el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas, y sus municipios se relacionan a través del gasto federalizado, el cual está conformado por aportaciones, participaciones, convenios y subsidios. Si bien las participaciones son transferidas para que los gobiernos locales las ejerzan libremente y tengan recursos para financiar el funcionamiento de sus administraciones y para generar bienes y servicios que consideren prioritarios, las aportaciones, convenios y subsidios se utilizan para implementar los programas presupuestarios diseñados desde la federación, motivo por el cual se requiere una constante comunicación entre ambas partes (SHCP, 2019 b.) Si bien es cierto lo que señala la literatura, sin embargo la figura 22 muestra que los funcionarios conciden con que la colaboración se dio en primer instancia entre unidades del PbR dentro de su dependencia (67.04%), seguido de la colaboración entre distintas secretarías o dependencias dentro del gobierno del Estado de Guanajuato (17.98%), también se menciona la colaboración otros (14.98%), donde los funcionarios especificaron que son agencias no gubernamentales como INDITEC, agencias internacionales como OCDE, BID-CLAD, ONU. La colaboración entre diferentes niveles de gobierno solo obtuvo un nivel de aceptación (7.49%), la colaboración entre un nivel de gobierno con organizaciones del sector privado (1.50%).

La tabla 1.9. muestra que los funcionarios opinaron el PbR-SED resultó en una mejor colaboración entre su organización, la ASEG y la SFIyA (75%), mostraron estar algo de acuerdo con que la colaboración entre otras secretarías y tu organización (75%), sin embargo hubo opiniones divididas a que el PbR-SED propicio mayor participación de los legisladores (50%).



Tabla 1.9. Resultados de la encuesta (total de respuestas 263)

Resultados	Valor
1) Eficiencia	
¿El PbR-SED resultó en una mejor alineación entre planeación, programación y presupuestación?	5
¿El PbR-SED resultó en una mejora de operación cotidiana?	4
¿El PbR-SED dio lugar a una mayor efectividad en las políticas y programas públicos?	4
¿El PbR-SED mejoró la eficiencia de la organización?	4
¿El PbR-SED dio lugar a una mejor entrega de servicios públicos con una orientación por resultados?	4
¿El PbR-SED en general ha sido un éxito?	4
Promedio	4.17
2) Rendición de cuentas	
¿El PbR-SED dio lugar a una mayor rendición de cuentas de desempeño al interior de las organizaciones?	5
¿El PbR-SED dio lugar a mayor participación ciudadana?	3
¿El PbR-SED dio lugar a mayor participación de órganos internos de control y auditoría?	5
Promedio	4.33
3) Transparencia	
¿El PbR-SED generó información del desempeño útil para la toma de decisiones de los programas públicos?	3
¿El PbR-SED generó información del desempeño útil para realizar cambios en las políticas públicas?	4
¿El PbR-SED generó información del desempeño útil para la asignación presupuestaria?	5
¿El PbR-SED resultó en un mayor uso de la información del desempeño en el proceso presupuestario?	5
¿El PbR-SED dio lugar a un nuevo sistema de información integral que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno?	4
Promedio	4.20
4) Reducción de costos	
¿El PbR-SED generó ahorros o reducción de costos?	3
Promedio	3.00
5) Colaboración interorganizacional	
¿El PbR-SED dio lugar a mayor participación de los legisladores?	3
¿El PbR-SED resultó en una mejor colaboración entre su organización, la SFlyA y la ASEG?	4
¿El PbR-SED resultó en una mejor colaboración entre otras secretarías y tu organización?	4
¿El tamaño de la organización y sus jurisdicciones facilita la adopción exitosa del PbR-SED?	5
Promedio	4.00
6) Colaboración Interdisciplinaria	
¿El PbR-SED dio lugar a relaciones de trabajo más eficientes entre diferentes áreas internas de la organización como planeación, administración de programas y sistemas de información?	5
Promedio	5.00
7) Mejora de Procesos	
¿El nivel de estandarización de procesos y actividades en mi organización han sido clave para la implementación del PbR-SED?	5
En general, ¿el nivel de estandarización de procesos y actividades en mi organización facilita la adopción del PbR-SED?	5
Promedio	5.00
8) Comunicación	
¿El PbR-SED derivó en la definición de un lenguaje común de términos, conceptos reglas entre áreas de su organización?	4
¿El PbR-SED resultó en una mejor integración de la información que generó nuevos recursos informáticos entre distintas organizaciones y áreas del gobierno?	4
¿El nivel de centralización de la organización ha sido clave para la adopción exitosa del PbR-SED?	4
¿La planeación estratégica, misión, visión y metas vigentes contribuyeron para la puesta en marcha del PbR-SED?	5
Promedio	4.25
9) Conocimiento	
¿El PbR-SED dio lugar a un nuevo sistema de información integral que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno?	4
¿El PbR-SED te motivo a prepararte a buscar información sobre temas de otras áreas y organizaciones?	5
En general, ¿las capacidades del personal encargado del PbR-SED en mi organización son apropiadas para su implementación?	5
¿El PbR-SED ayudó a qué personal de otras áreas compartiera el conocimiento?	4
En general, ¿el PbR-SED ayudó a tener un mejor entendimiento de cómo funcionan las cosas en el gobierno?	4
Promedio	4.4
10) Mejora de Servicios	
¿El PbR-SED resultó en una mejor colaboración entre tu organización y la coordinación de los programas que administras?	4
¿El PbR-SED dio lugar a una mejor entrega de servicios públicos con una orientación por resultados?	4
¿El PbR-SED resultó en una orientación hacia los ciudadanos o beneficiarios de los programas públicos?	4
¿El PbR-SED dio lugar a mayor participación ciudadana?	3
Promedio	3.75



Fuente: Elaboración propia con base al cuestionario cambios organizacionales a partir del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño (PbR-SED) *SurveyMonkey*, 2019.

Con respecto a la variable comunicación, la literatura menciona que el PbR-SED pretende generar armonización contable y un lenguaje común de términos (Sour, 2011). La tabla 1.9. muestra que los encuestados coinciden que el PbR-SED derivó en la definición de un lenguaje común de términos, conceptos y reglas entre su organización (75%), el PbR-SED resultó en una mejor integración de información que generó nuevos recursos informáticos entre distintas organizaciones y áreas de gobierno (75%), sobre la comunicación institucional los participantes coinciden que la visión, misión, y objetivos propicio la adaptación de la iniciativa PbR-SED (75%), en general existe un consenso de que el PbR-SED propició una mejor comunicación interna y externa.

Con respecto a la variable conocimiento, como se muestra en la tabla 1.9. los funcionarios opinaron que el PbR-SED dio lugar un nuevo sistema integral de información que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno (75%), en mayor grado de aceptación los funcionarios opinaron que el PbR-SED los motivo a prepararse a buscar recursos de información de otras áreas (100%), existe un alto nivel de acuerdo que las capacidades del personal encargado de implementar el PbR-SED son las adecuadas (100%), que el PbR-SED propicio que personal de otras áreas competiera conocimiento (100%), y que en general el PbR-SED contribuyo a tener un mejor entendimiento de como funcionan las cosas en el gobierno (75%).

Con respecto a la variable mejora de servicios, la literatura nos habla de que una vez identificados los objetivos de producción, el siguiente paso de creación de valor lo encontramos en el proceso de producción que implica la ejecución del presupuesto asignado para la realización de actividades que a su vez generan los productos o los *outputs* producidos los cuales pueden ser distintos bienes o servicios. Las tareas de asignación y distribución son responsabilidad de las unidades estratégicas de actuación mientras que el consumo y uso de los productos corre a cuenta de los individuos atendidos (SHCP, 2019 b.), En este sentido, el PbR promueve no solo la articulación de creación de valor, sino además a través de la evaluación y seguimiento, hace proclive a la búsqueda de mejora de los procesos, también llamada mejora de servicios y por ende los productos diseñados deberían impactar en la situación social y provocar los cambios esperados (*Ibidem*). La tabla 1.9. muestra la opinión de los funcionarios quienes coinciden que el PbR-SED dio lugar una mejor entrega de servicios con orientación a resultados (75%),



que el PbR-SED resultó en una mejor entrega de bienes y servicios hacia los ciudadanos (75%), sin embargo existen opiniones divididas sobre si el PbR-SED propicio la involucracion de la participación ciudadana (50%). En la figura 25, donde se pregunto si el PbR-SED dio mayor efectividad en las políticas y programas públicos, los funcionarios mostraron opiniones divididas, 38.40% aseguro no estar de acuerdo, ni desacuerdo y 37.64% aseguro estar algo de acuerdo.

Siguiendo este formulario, organizamos la base de datod de forma horizontal las variables que representan las 31 preguntas del cuestionario en la escala de likert y en forma vertical los 266 sujetos de la encuesta, con sus respectivos resultados en la escala de likert. Esto con la finalidad de obtener los valores de la media (X), y mediana, como se aprecia en la tabla 1.1.



Tabla 2.0. Media, Moda, mínimos y máximos en la escala de likert.

	Media	Mediana	Mínimo	Máximo
v1	4.1128	4.0000	1.0000	5.0000
v2	4.0489	4.0000	1.0000	5.0000
v3	4.0902	4.0000	1.0000	5.0000
v4	4.1805	4.0000	1.0000	5.0000
v5	4.0789	4.0000	1.0000	5.0000
v6	4.0226	4.0000	1.0000	5.0000
v7	4.0602	4.0000	1.0000	5.0000
v8	4.0752	4.0000	1.0000	5.0000
v9	4.0789	4.0000	1.0000	5.0000
v10	4.0752	4.0000	1.0000	5.0000
v11	4.0451	4.0000	1.0000	5.0000
v12	4.1015	4.0000	1.0000	5.0000
v13	4.1353	4.0000	1.0000	5.0000
v14	4.0789	4.0000	1.0000	5.0000
v15	4.0902	4.0000	1.0000	5.0000
v16	4.0489	4.0000	1.0000	5.0000
v17	4.0789	4.0000	1.0000	5.0000
v18	4.1053	4.0000	1.0000	5.0000
v19	4.0188	4.0000	1.0000	5.0000
v20	4.0188	4.0000	1.0000	5.0000
v21	4.0338	4.0000	1.0000	5.0000
v22	4.0789	4.0000	1.0000	5.0000
v23	4.0789	4.0000	1.0000	5.0000
v24	4.1165	4.0000	1.0000	5.0000
v25	3.9135	4.0000	1.0000	5.0000
v26	4.0789	4.0000	1.0000	5.0000
v27	4.0639	4.0000	1.0000	5.0000
v28	4.1992	4.0000	1.0000	5.0000
v29	4.0639	4.0000	1.0000	5.0000
v30	4.0752	4.0000	1.0000	5.0000
v31	4.2256	4.0000	1.0000	5.0000

Fuente: Elaboración propia con base a los datos del cuestionario cambios organizacionales a partir del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño (PbR-SED) *SurveyMonkey*, 2019 utilizando Gretl.

Desviación Estándar o típica, se define como la raíz cuadrada de la varianza, es decir:

$$DE = (\sqrt{S^2}) = (S^2)^{1/2} = S$$

De esta forma de las 31 preguntas o variables podemos apreciar en la tabla 2.1., el resultado que nos arroja esta distribución.



Tabla 2.1. Desviación Estándar y Curtosis en la escala de likert.

	Desv. Típica.	C.V.	Asimetría	Exc. de curtosis
v1	0.83917	0.20404	-1.2893	2.8861
v2	0.84756	0.20933	-0.68890	0.65512
v3	0.76685	0.18748	-0.55649	0.48679
v4	0.79938	0.19122	-1.1341	2.2618
v5	0.88880	0.21790	-1.3177	2.6354
v6	0.90254	0.22437	-0.90821	1.1973
v7	0.91329	0.22494	-0.86328	0.82768
v8	0.85229	0.20914	-0.76660	0.77030
v9	0.88880	0.21790	-1.3177	2.6354
v10	0.85229	0.20914	-0.76660	0.77030
v11	0.98183	0.24272	-1.0489	1.0608
v12	0.77279	0.18842	-0.56909	0.43459
v13	0.89680	0.21686	-1.4006	2.7807
v14	0.88880	0.21790	-1.3177	2.6354
v15	0.89408	0.21859	-1.3200	2.5821
v16	0.92014	0.22726	-1.0285	1.4345
v17	0.88880	0.21790	-1.3177	2.6354
v18	0.89243	0.21739	-1.3562	2.7047
v19	0.90054	0.22408	-0.96870	1.3577
v20	0.91302	0.22719	-1.1100	1.8258
v21	0.93707	0.23230	-1.0597	1.4734
v22	0.88880	0.21790	-1.3177	2.6354
v23	0.88880	0.21790	-1.3177	2.6354
v24	0.78039	0.18957	-0.58744	0.37250
v25	1.0407	0.26592	-1.1954	1.3685
v26	0.88880	0.21790	-1.3177	2.6354
v27	0.90265	0.22211	-0.98941	1.3645
v28	0.87403	0.20814	-1.4842	3.1613
v29	0.86856	0.21372	-0.98897	1.5520
v30	0.79265	0.19451	-0.49853	0.12907
v31	0.89541	0.21190	-1.2156	1.7182

Fuente: Elaboración propia con base a los datos del cuestionario cambios organizacionales a partir del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño (PbR-SED) *SurveyMonkey*, 2019 utilizando Gretl.

4.2.2. Resultados para eficiencia

Como muestra en el ANEXO II, el coeficiente de V15 es estadísticamente significativo al 0.10 por cada punto en la escala de Likert para V15, el efecto es positivo al 52% en V2, en promedio. Es decir, en el Estado de Guanajuato, el PbR-SED resultó en una mayor alineación entre planeación, programación y



presupuestación y también generó ahorros. Así mismo, el PbR-SED dio lugar a una mejor entrega de servicios públicos con orientación a resultados que generó ahorros, dado que el coeficiente de V15 es estadísticamente significativo al 0.01 por cada punto en la escala de Likert para V15, el efecto es positivo al 67% en V5, en promedio. Entonces, el PbR-SED en general, ha sido un éxito desde la perspectiva que generó ahorros. Al respecto, la literatura nos dice las organizaciones apuntan sus esfuerzos ya que la eficiencia resulta ser la clave del logro de los objetivos de cualquier organización. En este sentido, la disciplina de administración se enfoca en hacer eficiente el uso de los recursos, entre otros, a través del proceso administrativo planear, organizar, dirigir y controlar (Crozier, 1964) y por su parte, Arellano, *et al.* (2004) afirman: las reformas de presupuestos basado en resultados, tienen una motivación en comun, la búsqueda de eficiencia en las organizaciones (p.44).

Por su parte, el coeficiente de V16 es estadísticamente significativo 0.01 por cada punto en la escala de Likert para V16, el efecto es positivo al 38% en V2, en promedio. Es decir, una mayor participación de los legisladores propicia mayor alineación entre planeación, programación y presupuestación. A la vez, que mayor participación de los legisladores da mayor efectividad de las políticas y los programas públicos (V16, la recta es positiva al 18% en V3), Sin embargo, mayor participación de los legisladores no necesariamente resulta en una mejora de la operación cotidiana (V16, la recta es negativa al 41% en V2), así mismo, mayor participación de los legisladores no mejoró la eficiencia de la organización (V16, la recta es negativa al 16% en V4), así como tampoco, mayor participación de los legisladores dio lugar a una mejor entrega de servicios públicos con una orientación a resultados (V16, la recta es negativa al 3% en V5), así como tampoco, mayor participación de los legisladores indica que el PbR-SED ha sido un éxito en general en el Estado de Guanajuato (V16, la recta es negativa al 56% en V6). Aquí, los resultados del instrumento no alcanzan a definir un resultado concluyente, por lo que se sugiere mayor investigación que ahonde en los factores que influyen en la participación interorganizacional de las agencias externas, como lo es el papel del poder legislativo en la adopción y funcionamiento del PbR-SED en México.

Por su parte, el coeficiente de V18 es estadísticamente significativo 0.01 por cada punto en la escala de Likert para V18, el efecto es negativo al 19% en V4, en promedio. Es decir, a mayor colaboración entre otras secretarías y tu organización, no necesariamente contribuye la mejora de eficiencia. Lo mismo



ocurre en V18 en V5, donde la pendiente de la recta es negativa al 3%, por lo que una mayor colaboración entre otras secretarías no necesariamente contribuye a una mejora en la entrega de servicios propiciados por PbR-SED en el Estado de Guanajuato. Aquí se sugiere, profundizar la investigación en los factores organizacionales de colaboración interinstitucional y los efectos en la mejora de eficiencia. En la teoría, encontramos que la colaboración interna resulta importante para lograr consolidar los propósitos de cambio organizacional (Ramos, Sosa y Acosta, 2011), sin embargo, no estamos considerando la colaboración externa, por lo que se sugiere introducir otras variables que contribuyan a fortalecer nuestro instrumento de investigación. El coeficiente de V19 es estadísticamente significativo 0.05 por cada punto en la escala de Likert para V19, la pendiente de la curva es positiva al 8% en V5, es decir, el tamaño de la organización facilita la adopción del PbR-SED y da lugar a una mejora en la entrega de servicios públicos orientada a resultados, sin embargo, el tamaño de la organización no necesariamente da lugar a una mejor efectividad de las políticas y programas públicos (V19, la recta es negativa al 23% en V3), y el tamaño de la organización no necesariamente incide en la mejora de operación cotidiana (V19, la recta es negativa al 16% en V1), se tendrán que considerar nuevas variables para profundizar el estudio, específicamente en colaboración interorganizacional.

El coeficiente de V20 es estadísticamente significativo 0.05 por cada punto en la escala de Likert para V20, el efecto es positivo al 33% en V4, en promedio. Es decir, por cada punto que aumenta de entre la colaboración entre distintas áreas de la organización, como planeación, administración, programación y sistemas de información aumenta proporcionalmente que PbR-SED mejora la eficiencia de la organización. Lo mismo ocurre entre la colaboración interdisciplinaria y que el PbR-SED da lugar a una mejor entrega de servicios públicos (V20, la recta es positiva al 13% en V5) y que la colaboración interdisciplinaria explica que el PbR-SED en general ha sido un éxito (V20, la recta es positiva al 15% en V6). Al respecto, en la literatura encontramos que el PbR-SED promueve la colaboración entre las distintas áreas, generalmente se involucran planeación, administración, control, y tecnologías de la información pues se requiere el esfuerzo y cooperación interdisciplinario para lograr los objetivos de PbR-SED (Purón, 2011, Sour y Rosillo, 2007).

El coeficiente de V21 es estadísticamente significativo 0.01 por cada punto en la escala de Likert para V21, el efecto es positivo al 33% en V2, en promedio. Es decir, la estandarización de procesos que promueve PbR-SED resultó en una mejora de operación cotidiana. Así mismo, el coeficiente de V21 es estadísticamente significativo 0.01 por cada punto en la escala de Likert para V21, el efecto es positivo



al 44% en V3, en promedio. Lo cual quiere decir, que la estandarización de procesos contribuye a la percepción de que en general PbR-SED ha sido un éxito. Sin embargo, la estandarización de procesos no explica que PbR-SED resulte en una mejor alineación entre planeación, programación y presupuestación (V21, la recta es negativa al 30% en V1), tampoco ayuda a explicar si el PbR-SED dio lugar a mayor efectividad de las políticas públicas, así mismo, la estandarización de procesos no explica si PbR-SED mejora la eficiencia de la organización (V21, la recta es negativa al 21% en V4).

El coeficiente de V24 es estadísticamente significativo 0.01 por cada punto en la escala de Likert para V24, el efecto es positivo al 24% en V3, en promedio. Es decir, el PbR-SED aumenta la generación de recursos informáticos entre distintas organizaciones y áreas del gobierno y da pie mayor efectividad en las políticas y programas públicos. En la literatura encontramos que el PbR-SED como instrumento de planeación estratégica genera recursos de información que contribuyen a mejorar la efectividad de las políticas públicas (OCDE, 2010). El coeficiente de V25 es estadísticamente significativo 0.01 por cada punto en la escala de Likert para V25, el efecto es positivo al 17% en V5, en promedio. Es decir, el nivel de centralización ha sido clave para la adopción del PbR-SED y da lugar a una mejor entrega de servicios públicos. Sin embargo, la centralización de la organización no contribuye a explicar si el PbR-SED mejoró la eficiencia de la organización, dado que el coeficiente de V25 es estadísticamente significativo 0.01 por cada punto en la escala de Likert para V25, sin embargo, el efecto es negativo al 18% en V4, en promedio.

Por otro lado, el coeficiente de V27 es estadísticamente significativo 0.01 por cada punto en la escala de Likert para V27, el efecto es positivo al 49% en V2, en promedio. Es decir, el sistema de información para PbR-SED que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno resulta en una mejor operación cotidiana, así mismo, el coeficiente de V27 es estadísticamente significativo 0.01 por cada punto en la escala de Likert para V27, el efecto es positivo al 11% en V3, en promedio. Es decir, el sistema de información para PbR-SED que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno da mayor efectividad en las políticas y programas públicos. De la misma forma, el coeficiente de V27 es estadísticamente significativo 0.01 por cada punto en la escala de Likert para V27, el efecto es positivo al 27% en V4, en promedio. Es decir, el sistema de información para PbR-SED que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno mejora la eficiencia de la organización. De la misma forma, el coeficiente de V27 es estadísticamente significativo 0.05 por cada punto en la escala de Likert para V27, el efecto es positivo al 3% en V5, en promedio. Es decir, el sistema de información para PbR-SED que



utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno da lugar a una mejor entrega de servicios públicos orientada a resultados. Y por ultimo, en este mismo segmento, el coeficiente de V27 es estadísticamente significativo 0.01 por cada punto en la escala de Likert para V27, el efecto es positivo al 91% en V6, en promedio. Es decir, el sistema de información para PbR-SED que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno contribuye a la percepción de que el PbR-SED en general ha sido un éxito.

El coeficiente de V28 es estadísticamente significativo 0.10 por cada punto en la escala de Likert para V28, el efecto es positivo al 10% en V5, en promedio. Es decir, el PbR-SED motivó a los funcionarios a prepararse a buscar información sobre temas de otras áreas lo cual dio lugar a una mejor entrega de servicios con orientación a resultados. Por su parte, el coeficiente de V28 es estadísticamente significativo 0.10 por cada punto en la escala de Likert para V28, el efecto es positivo al 15% en V4, en promedio. Es decir, el PbR-SED motivó a los funcionarios a prepararse a buscar información sobre temas de otras áreas, lo cual mejoró la eficiencia de la organización. El coeficiente de V28 es estadísticamente significativo 0.10 por cada punto en la escala de Likert para V28, el efecto es negativo al 3% en V2, en promedio. Es decir, el PbR-SED motivó a los funcionarios a prepararse a buscar información sobre temas de otras áreas, sin embargo, no resultó en una mejora de operación cotidiana.

El coeficiente de V29 es estadísticamente significativo 0.05 por cada punto en la escala de Likert para V29, el efecto es negativo al 2% en V1, en promedio. Es decir, las capacidades del personal del PbR-SED son apropiadas para su implementación, sin embargo, no explica si el PbR-SED resultó en una mejor alineación entre planeación, programación y presupuestación. Por su parte, el coeficiente de V29 es estadísticamente significativo 0.05 por cada punto en la escala de Likert para V29, el efecto es negativo al 4% en V2, en promedio. Es decir, las capacidades del personal del PbR-SED son apropiadas para su implementación, sin embargo, no explica si el PbR-SED resultó en una mejora de operación cotidiana. A su vez, el coeficiente de V29 es estadísticamente significativo 0.10 por cada punto en la escala de Likert para V29, el efecto es negativo al 20% en V3, en promedio. Es decir, las capacidades del personal del PbR-SED son apropiadas para su implementación, sin embargo, no explica si el PbR-SED dio lugar a una mayor efectividad en las políticas y programas públicos. Y por ultimo, El coeficiente de V29 es estadísticamente significativo 0.05 por cada punto en la escala de Likert para V29, el efecto es negativo al 12% en V6, en promedio. Es decir, las capacidades del personal del PbR-SED son apropiadas para su implementación, sin embargo, no explica si el PbR-SED en general ha sido un éxito. Por esta razón se



sugiere profundizar, incluyendo nuevas variables que contribuyan a mejorar el instrumento en futuras investigaciones.

El coeficiente de V30 es estadísticamente significativo 0.01 por cada punto en la escala de Likert para V30, el efecto es positivo al 95% en V3, en promedio. Es decir, el PbR-SED ayudó a que personal de otras áreas compartiera el conocimiento, lo cual dio lugar a una mayor efectividad en las políticas y programas públicos.

4.2.3. Resultados para rendición de cuentas

Como muestra en el ANEXO III, para la dimensión colaboración interorganizacional, el coeficiente de V15 es estadísticamente significativo al 99% por cada punto en la escala de Likert para V15, el efecto es positivo al 67% en V9, en promedio. Es decir, en el Estado de Guanajuato, el PbR-SED dio lugar a mayor participación de órganos de control internos y auditoría, lo cual también generó ahorros. Con respecto al coeficiente de V7 es estadísticamente significativo al 99% por cada punto en la escala de Likert para V15. Sin embargo, el efecto es negativo al 48% en V7, en promedio. Lo cual significa que mayor rendición de cuentas de desempeño no ha propiciado mayor participación de los legisladores. Lo cual coincide con las aseveraciones de que en la práctica el quehacer legislativo suele desvincularse de los factores organizacionales del aparato gubernamental (Ramírez, 2014). Lo mismo ocurre en el coeficiente V16, siendo estadísticamente significativo al 99% por cada punto en la escala de Likert para V16, el efecto es negativo al 20% en V8. Es decir, existe una coincidencia de que en el Estado de Guanajuato el PbR-SED da lugar a mayor participación ciudadana, sin embargo, esto no propicia mayor participación de los legisladores. Y en el mismo sentido, el coeficiente V16, siendo estadísticamente significativo al 95% por cada punto en la escala de Likert para V16, el efecto es negativo al 3% en V9. Es decir, el PbR-SED dio mayor lugar a mayor participación de órganos de control interno, pero no necesariamente mayor participación de los legisladores.

Por su parte la dimensión colaboración interorganizacional, el coeficiente V18, siendo estadísticamente significativo al 90% por cada punto en la escala de Likert para V18, el efecto es positivo al 18% en V9. Es decir, el PbR-SED dio mayor lugar a mayor participación de órganos de control interno y también generó mayor colaboración entre otras secretarías y su organización. En el mismo sentido, el coeficiente



V19, siendo estadísticamente significativo al 90% por cada punto en la escala de Likert para V19, el efecto es positivo al 18% en V9. Es decir, en el Estado de Guanajuato, el PbR-SED dio lugar a mayor participación de órganos de control interno, dado que el tamaño de la organización facilita la adopción del PbR-SED. Lo cual coincide con Ronco E. & Llandó E. (2001). “Dentro de los elementos organizacionales, la estructura de la organización juega un papel importante para la adopción planeada del cambio”. Por su parte, el coeficiente V20, siendo estadísticamente significativo al 95% por cada punto en la escala de Likert para V20, el efecto es positivo al 10% en V9. Es decir, el PbR-SED dio lugar a relación de trabajo más eficientes entre diferentes áreas internas de la organización lo cual propició mayor participación de los órganos internos de control.

Sobre la dimensión colaboración interdisciplinaria, el coeficiente V21, siendo estadísticamente significativo al 99% por cada punto en la escala de Likert para V21, el efecto es positivo al 29% en V7. Es decir, el nivel de estandarización de procesos facilita la adopción del PbR-SED y también dio lugar a mayor rendición de cuentas. Sin embargo, la estandarización de los procesos, no necesariamente se tradujo en mayor participación ciudadana el coeficiente V25, siendo estadísticamente significativo al 95% por cada punto en la escala de Likert para V25, el efecto es positivo al 1% en V9. En cuanto a la dimensión mejora de procesos, el coeficiente V25, siendo estadísticamente significativo al 95% por cada punto en la escala de Likert para V25, el efecto es positivo al 1% en V9. El nivel de centralización de la organización ha sido clave para la adopción del PbR-SED y también genera mayor participación de órganos de control.

Y por ultimo, la dimensión conocimiento, el coeficiente V27, siendo estadísticamente significativo al 95% por cada punto en la escala de Likert para V27, el efecto es positivo al 24% en V7. Es decir, en el Estado de Guanajuato, el PbR-SED dio lugar a un nuevo sistema de información que también propicio mayor rendición de cuentas, a su vez, el PbR-SED dio lugar un nuevo sistema de información que resulto en mayor participación ciudadana (V27 es estadísticamente significativo al 99% y la pendiente positiva al 28% en V8). Por su parte, el nuevo sistema de información propiciado por el PbR-SED ocasionó mayor participación de órganos internos de control (V27 es estadísticamente significativo al 95% y la pendiente positiva al 3% en V9).



4.2.4. Resultados para transparencia

Como muestra en el ANEXO IV, para la dimensión reducción de costos, el coeficiente de V15 es estadísticamente significativo al 99% por cada punto en la escala de Likert para V15, el efecto es positivo al 67% en V14, en promedio. Es decir, en el Estado de Guanajuato, el PbR-SED dio lugar a un nuevo sistema de información integral que utilizan distintas organizaciones. Sin embargo, aunque el PbR-SED resultó en un mayor uso de información del desempeño no necesariamente propicio reducción de costos en la organización (V15 estadísticamente significativo al 95%, la pendiente de la curva es negativa al 7% en V13). Con respecto a la dimensión colaboración interorganizacional, el PbR-SED generó información del desempeño útil para la asignación presupuestaria, sin embargo, no propicio mayor participación de los legisladores (V16 estadísticamente significativo al 99%, la pendiente de la curva es negativa al 15% en V12). Lo mismo se muestra en el coeficiente de V16 es estadísticamente significativo al 99% por cada punto en la escala de Likert para V16, el efecto es negativo al 22% en V14, en promedio. Es decir, mayor participación de los legisladores no genera información del desempeño para la toma de decisiones de los programas públicos, al respecto Arellano, *et al.* (2004) afirma: las reformas institucionales y presupuestarias en Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia están orientadas a la asociación del congreso con el gobierno, sin embargo en México las reformas implementadas aun no se aprecia de forma clara la asociación entre el legislativo con la toma de decisiones que realiza el ejecutivo (p.134).

Con respecto a la dimensión, colaboración interdisciplinaria, el coeficiente de V20 es estadísticamente significativo al 90% por cada punto en la escala de Likert para V20, el efecto es positivo al 15% en V13, en promedio. Es decir, en el Estado de Guanajuato, el PbR-SED dio lugar a relación de trabajo más eficientes entre diferentes áreas de la organización como planeación, administración y sistemas, que también resulto en mayor uso de información del desempeño en el proceso presupuestario. En relación con la dimensión mejora de procesos, el coeficiente de V20 es estadísticamente significativo al 90% por cada punto en la escala de Likert para V20, el efecto es positivo al 15% en V13, en promedio. Es decir, en el Estado de Guanajuato, el nivel de estandarización de procesos y actividades han sido clave para la adopción del PbR-SED y resultó en mayor uso de la información del desempeño.



Con respecto a la dimensión comunicación, el coeficiente de V24 es estadísticamente significativo al 99% por cada punto en la escala de Likert para V24, el efecto es positivo al 77% en V12, en promedio. Es decir, en el Estado de Guanajuato, el PbR-SED resultó en una mejor integración de la información que generó nuevos recursos informáticos entre distintas organizaciones y áreas de gobierno y también resultó en mayor uso de la información del desempeño útil para la asignación presupuestaria. No obstante, la información que generó nuevos recursos informáticos no se relaciona positivamente si dicha información fue útil para realizar cambios en las políticas públicas (V24 es estadísticamente significativo al 99% y con pendiente negativa al 1% en V11).

En relación con la dimensión conocimiento, el coeficiente de V27 es estadísticamente significativo al 99% por cada punto en la escala de Likert para V27, el efecto es positivo al 77% en V10, en promedio. Es decir, en el Estado de Guanajuato, el PbR-SED dio lugar a un nuevo sistema de información integral que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno y que a su vez generó información del desempeño, así mismo, esta información del desempeño resultó útil para la asignación presupuestaria (V27 es estadísticamente significativo al 99% y con pendiente positiva al 48% en V11), de la misma forma la información del desempeño resultó ser útil para la asignación presupuestaria (V24 es estadísticamente significativo al 99% y con pendiente negativa al 34% en V12), y por último la información del desempeño dio paso a un sistema de información integral que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobiernos. En la teoría nos habla de la herramienta de planeación estratégica que es parte del SED y es la Matriz del Marco Lógico, que en términos generales es definida como una herramienta de planeación basada en la estructuración y solución de problemas, que su vez permite presentar de forma sistemática la lógica de los objetivos del programa y sus relaciones de causalidad alineándolos a los objetivos de nivel mayor (SHCP, 2019, p. 56 b.)



4.2.3. Análisis Cualitativo

El instrumento fue una entrevista semiestructurada realizada con base a los resultados de mayor porcentaje de aceptación de la encuesta “cambios organizacionales a partir del PbR-SED”, la cual se adjunta en anexos para su mejor comprensión. En este instrumento cualitativo se aplicó a los funcionarios de la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG) que tengan relación directa cualquier proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución o evaluación del PbR-SED dentro de su organización. La opinión fue libre, y se recabaron las respuestas segmentadas por variables, en el mismo orden del cuestionario. El instrumento tuvo la finalidad de encontrar similitudes de palabras en las opiniones de los funcionarios para después realizar los conceptos o palabras de la opinión de los funcionarios a una matriz que de forma vertical incluye las variables dependientes y las variables independientes, de forma horizontal los sujetos de los cuales obtuvimos datos, a petición de los sujetos se omite su nombre, solo se incluye el cargo que ocupan dentro de la organización como se muestra en la tabla 2.0.

Tabla 2.0. Descripción de sujetos CEAG

Sujeto	Puesto	Años de experiencia en AP	Escolaridad
S1	Director de planeación	8 años	Ingeniero
S2	Asistente de planeación	2 años	Licenciado
S3	Director de Administración	9 años	Maestro
S4	Directora de Contabilidad	4 años	Licenciada
S5	Director de Evaluación	5 años	Licenciado
S6	Técnico de Evaluación	3.5 años	Licenciado

Elaboración propia con base a la información entrevista semi-estructurada.



El vaciado de información se realizó siguiendo el criterio de los expertos, por un lado, como se muestra en la tabla 2.1. la elaboración de una matriz que sirva para el vaciado de información, realizado una síntesis en una palabra que resultará significativa para comprender la opinión de los sujetos.

La interpretación de los resultados la podemos ver reflejada en una nube de palabras que destacan aquellas palabras que más coincidencias tuvieron. Como se aprecia en la figura 21, Los funcionarios (CEAG) mencionaron en reiteradas ocasiones que el PbR-SED dio lugar a lograr una mayor “claridad” con los objetivos que persigue la institución, se identifica que el PbR-SED dio pie a lograr eficiencia en el uso de los recursos en los programas al ser sujetos estos a evaluaciones por desempeño, también se destaca la palabra “evaluación” como un medio para lograr retroalimentación en el desempeño de los programas, utilización de los recursos, y propicio mayor rendición de cuentas, se destaca la parte de la palabra “portal” que hace referencia al portal de transparencia del Gobierno del Estado de Guanajuato, en donde se puede consultar, el presupuesto aprobado, y el presupuesto ejercido en lo que va del ejercicio fiscal “cuenta pública”.

Se menciona la palabra “apoyo” que se refiere al apoyo recibido por otras organizaciones principalmente la Secretaría de Finanzas y Administración (SFIYA), así mismo se menciona la palabra “áreas” que se refiere a la colaboración interorganizacional que tuvo lugar para la adaptación del PbR-SED. Sin embargo, algunos funcionarios también mencionaron que el PbR-SED ha resultado ser una “imposición” por parte del gobierno del Estado y del Gobierno Federal, ellos consideran que la iniciativa no aun no contempla que internamente aun se continúa utilizado el presupuesto por objeto del gasto para fines de las auditorías internas de gasto, y a nivel estatal y federal se exige el PbR-SED por lo que representa doble trabajo llevar ambos sistemas simultáneamente.

La palabra “reducción” hace referencia a la reducción de insumos o costos que permitió el PbR-SED, en palabras de los propios funcionarios, mencionaron que el PbR-SED contribuyó a la reducción de tiempos en la entrega de servicios a los ciudadanos. Así mismo, se menciona “lenguaje SHCP” que se refiere al lenguaje común de términos surgidos a partir del PbR-SED. Se menciona la palabra “marco” y que se refiere a la Matriz del Marco Lógico (MML) como la instrumentación de planeación que contiene el PbR-SED, y que su uso derivó en el uso de indicadores, para lo cual fue necesario una serie de



4.3. Validez y confiabilidad de hallazgos

Con respecto a la vialidad en nuestro estudio cualitativo, hacemos una contextualización de nuestro instrumento de recolección de datos dado que intentamos comprender la realidad sobre un fenómeno en específico y que los datos de este estudio de campo nos lleven al análisis de halagos sobre “el PbR-SED y su impacto en los cambios organizacionales de la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato”. En este esfuerzo, se trata de explicar el fenómeno en su justa dimensión, mediante el instrumento de recolección de información se hicieron entrevistas de forma individual a los directores y personal técnico que tengan relación directa o indirecta con la implementación PbR-SED, pero también se realizó una triangulación de los datos obtenidos con el fin de contrastar inconsistencias, y utilizando sentido crítico es que hacemos la exposición de los hallazgos de la investigación. Tal como menciona el siguiente párrafo:

En la investigación cualitativa; el entendimiento de la realidad es el propósito fundamental. En este sentido, lo que hace que un estudio de casos, por ejemplo, pueda ser considerado “científico” no es la generalización de sus resultados, sino la capacidad de explicar el fenómeno en profundidad y esto se logra básicamente, mediante la presencia crítica del investigador en el contexto de ocurrencia del fenómeno en estudio así como a través de la triangulación de las fuentes de información. (Cortés C. G. 1997, p. 3)

Con respecto a la confiabilidad, es preciso mencionar que gran parte de nuestro instrumento se basó en elementos encontrados en el trabajo resultados del cuestionario sobre la reforma Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño (Purón, 2011), los hallazgos entre un estudio y otro podemos encontrar resultados similares para algunas variables como lo son: colaboración interorganizacional, interdisciplinaria, mejora de servicios, eficiencia y rendición de cuentas, lo cual nos dice que la replica de este estudio se encontraron resultados similares para algunas variables, pero resultados diferentes para variables como reducción de costos, conocimiento y comunicación. Estos hallazgos no restan la confiabilidad, sino que pueden explicar que la investigación se realizó en contextos diferentes, donde la realidad social es irrepetible y la complejidad de las interrelaciones de los contextos organizacionales no nos da una visión simplista, sino que enriquece la discusión académica. Tal como se menciona en el siguiente párrafo:



La confiabilidad se refiere a la posibilidad de encontrar resultados similares si el estudio se replicara. Para procurar esto, los investigadores que realizan estudios de corte positivista aíslan y controlan variables. Sin embargo, la realidad social es irrepetible y la complejidad en la interacciones de variables nos conduce a cuestionar una visión simplista de un fenómeno aislado artificialmente. En ciencias sociales no es posible la replicabilidad absoluta; la visión de una realidad holística y compleja no alienta el aislamiento de variables, ni la medición de ellas (*ibídem*, 1997, p. 5).

4.3.1 Comprobación de instrumento por Alpha de Crombach

El coeficiente α fue propuesto en 1951 por Cronbach como un estadístico para estimar la confiabilidad de una prueba, o de cualquier compuesto obtenido a partir de la suma de varias mediciones.

Este coeficiente estima el valor de las varianzas al evaluar la consistencia interna del conjunto de ítems o partes del compuesto; en este sentido, se corresponde con un coeficiente de equivalencia (Lord, 1955) y, por lo tanto, estima la varianza que en los puntajes observados corresponde a factores comunes de los diferentes ítems (Cronbach, 1951; Cotton, Campbell & Malone, 1957; Streiner, 1993; Schmidt et al., 2003) en (Cervantes, 2015, p.12)

A continuación se menciona la fórmula del coeficiente de Alpha de Crombach:

$$\alpha = \frac{n}{n-1} \left(1 - \frac{\sum_{k=1}^n \sigma_k^2}{\sigma_X^2} \right)$$



Donde $n= 31$ items, $\sum V$ es la suma de las variables y V es el total de las variables torales.

Se utilizaron dos programas, el primero una tabla de MS Excel donde se vaciaron de forma vertical los sujetos que participaron en la encuesta cambios organizacionales y de forma horizontal los 31 *items en escala de Likert "SurveyMonkey"*, se introdujeron los valores obtenidos en la encuesta del 1 al 5 en escala de Likert, siendo 1 totalmente de acuerdo, 2 algo de acuerdo, 3 ni de acuerdo ni desacuerdo, 4 algo de acuerdo y 5 totalmente de acuerdo.

Tabla 2.2. Coeficiente *Crobach's Alpha*

Cronbach's alpha	Internal consistency
$\alpha \geq 0.9$	Excellent
$0.9 > \alpha \geq 0.8$	Good
$0.8 > \alpha \geq 0.7$	Acceptable
$0.7 > \alpha \geq 0.6$	Questionable
$0.6 > \alpha \geq 0.5$	Poor
$0.5 > \alpha$	Unacceptable

Fuente: (Cervantes, 2015, p. 34)

La Formula fue dividida en dos secciones 1 y 2 para simplificar su calculo, $n= 31$, $\sum vi$ es la sumatoria de las variables y Vt es la sumatoria de las variables totales.

Sección1 (S1). - $\partial = n/(n-1) = \partial = 31 / (31-1) = 1.033$

Sección 2 (S2). - $1 - (\sum Vi) / Vt = 1 - (24.126) / (153.904) = 0.843$

Alpha = $S1 * S2 = 1.033 * 0.843 = 0.871$

n	31
$\sum Vi$	24.126
Vt	153.904

Sección 1 $\partial = n/(n-1)$	1.033
Sección 2 $1 - (\sum Vi) / Vt$	0.843
ABS (S2)	0.843

Alpha	0.871
-------	-------



Para la comprobación del resultado se empleo el *software* estadístico *stata*, como se aprecia en la tabla 2.2. el resultado del coeficiente *alpha de crombach* por variable y el coeficiente total es de 0.8985 con el cual obtenemos una confiabilidad buena del instrumento de recolección de datos.

Tabla 2.2. Comprobación de instrumento por coeficiente de Alpha de Crombach

Item	Obs	Sign	item-test corr.	item-rest corr.	interitem corr.	alpha	Label
v2	266	-	0.0920	0.0259	0.2431	0.9031	1
v3	266	-	0.2053	0.1407	0.2389	0.9010	2
v4	266	-	0.2408	0.1770	0.2376	0.9004	3
v5	266	+	0.1157	0.0498	0.2422	0.9026	4
v6	266	+	0.8857	0.8701	0.2136	0.8873	5
v7	266	-	0.3428	0.2825	0.2338	0.8985	6
v8	266	+	0.0247	-0.0415	0.2456	0.9042	7
v9	266	-	0.1129	0.0470	0.2424	0.9027	8
v10	266	+	0.8857	0.8701	0.2136	0.8873	9
v11	266	-	0.1360	0.0703	0.2415	0.9023	10
v12	266	-	0.2894	0.2271	0.2358	0.8995	11
v13	266	+	0.2551	0.1917	0.2371	0.9001	12
v14	266	+	0.8476	0.8273	0.2150	0.8882	13
v15	266	+	0.8857	0.8701	0.2136	0.8873	14
v16	266	+	0.8726	0.8553	0.2141	0.8876	15
v17	266	-	0.4118	0.3546	0.2312	0.8971	16
v18	266	+	0.8857	0.8701	0.2136	0.8873	17
v19	266	+	0.8764	0.8596	0.2139	0.8876	18
v20	266	+	0.3173	0.2560	0.2347	0.8989	19
v21	266	+	0.8339	0.8120	0.2155	0.8885	20
v22	266	-	0.3891	0.3308	0.2321	0.8976	21
v23	266	+	0.8857	0.8701	0.2136	0.8873	22
v24	266	+	0.8857	0.8701	0.2136	0.8873	23
v25	266	+	0.3162	0.2548	0.2348	0.8990	24
v26	266	+	0.7275	0.6940	0.2195	0.8908	25
v27	266	+	0.8857	0.8701	0.2136	0.8873	26
v28	266	-	0.4147	0.3577	0.2311	0.8971	27
v29	266	+	0.7664	0.7369	0.2180	0.8899	28
v30	266	-	0.0980	0.0319	0.2429	0.9030	29
v31	266	-	0.2201	0.1559	0.2384	0.9008	30
Test scale					0.2278	0.8985	mean (standardized ítems)

Fuente: Elaboración propia empleando *stata*



CAPITULO IV.

5. Conclusiones Generales

A pasar de las modificaciones realizadas recientemente en materia de proceso presupuestario en el Estado de Guanajuato, este todavía carece de una formación no sistemática como la adaptación a nivel organización, y como se pudo observar en el análisis de resultados de la Comisión Estatal de Agua de Guanajuato, donde si bien, el PbR-SED ha contribuido en el fortalecimiento de variables como la colaboración interorganizacional. El grado de capacidades técnicas, y las distintas culturas organizacionales de las diferentes áreas influyen en el grado de adaptación de un instrumento tan metodológico, como lo es el SED, y la construcción de la Matriz de Indicadores por Resultados. Sin embargo, el trabajo de campo nos deja apreciar que existen resistencias por parte de algunos funcionarios que aun no logran asimilar los objetivos del PbR-SED y que consideran ha sido una imposición que ha sobrecargado sus funciones en sus respectivos puestos. También, podemos ver que la colaboración interdisciplinaria se ha visto beneficiada por el PbR-SED, sin embargo se considera que resulta necesario realizar un estudio más profundo sobre las diferencias organizacionales que existen entre las distintas unidades y dependencias de la administración pública del Estado de Guanajuato a fin de estructurar planes estratégicos de adaptación a la iniciativa que tomen en cuenta factores informales y de diferenciación entre sectores, niveles jerárquicos y marcos institucionales. La variable rendición de cuentas sin duda se ha visto beneficiada por el PbR-SED, la cual se acompaña que desde la creación de la Instituto de la Acceso a la Transparencia, y la información que brindan las dependencias centralizadas y paraestatales, han contribuido con la consulta rápida y expedita por parte del ciudadano que tan solo a unos cuantos *clicks* de distancia puede tener acceso de distintos recursos de información relevantes para el acceso a la información, y ejemplo de ello es este estudio que se apoyo en gran medida a la información consultada vía acceso a la información pública. La variable reducción de costos, aunque en el análisis vemos que hubo opiniones divididas, no podríamos concluir que el PbR-SED dio pie al logro de ahorros en el uso de los recursos públicos, lo que es evidente es que el PbR-SED por si mismo implementa el ahorro de recursos no tangibles como lo es el tiempo y el conocimiento a través de sus instrumentos de planeación como la matriz del marco lógico, pero también es preciso mencionar que este beneficio por



lo general no se vera reflejado en el corto plazo, sino por lo general en el mediano y largo plazo que es el tiempo que lleva la consolidación del SED.

La variable mejora de servicios, encontramos que la mayoría de los funcionarios coinciden que el PbR-SED dio pie a una mejora en la prestación de servicios, esta variable impacta la variable eficiencia, pues la forma de medir la eficiencia de una organización es a través de sus salidas (*outputs*), en el caso de la CEAG, las salidas son los cinco programas presupuestarios y la medición de impacto (*outcomes*) que se ve reflejada en los indicadores, que a su vez dan cuenta de la funcionalidad de los programas o la búsqueda de fallas potenciales y que contribuyen en una mejoría de presentación de servicios para la ciudadanía.

Parece ser que existe un consenso de los autores citados en que la reforma de la administración pública se hará realidad cuando el comportamiento organizacional este enfocado a la eficacia y eficiencia de las labores para lo que esta diseñada. En muchos sentidos este esfuerzo implica un cambio cultural y organizacional efectivo de las burocracias. La segunda idea más expresada por los académicos es que el presupuesto basado en resultados es crucial para el éxito de la nueva gestión pública y la gestión por resultados. Sin embargo, también se vuelve indispensable junto con las reformas presupuestarias, el hecho de liberar a la burocracia límites normativos, y que la gestión tenga incentivo que promuevan la competencia y la obtención de resultados, de lo contrario se cae en la inercia de la abrumadora plataforma burocrática, que opera en condiciones de monopolio, y que para su productividad se gastan infinidad de recursos tratando de realizar mecanismos de supervisión y la evaluación al desempeño redonda muchas veces en la simulación de llenado de formatos, trayendo consigo aparente cumplimiento pero ineficiencia como consecuencia.



5.1. Limitaciones de Investigación

En el primer instrumento, la encuesta en línea, las limitaciones se debieron a que la falta de respuesta del 100% (muestra N), es decir, se envió a 2115 funcionarios de todas las secretarías, organismos descentralizados, paraestatales y fideicomisos del Gobierno del Estado de Guanajuato, sin embargo, no pudimos obtener el 100% de estas respuestas, en cambio el número de observaciones con datos para la investigación se adaptó a la número de observaciones con datos que fue de 266 personas (13%) que contestaron cabalmente nuestra encuesta en línea. Si en cambio, a mayor número de participantes hubiéramos obtenido una visión más completa sobre la opinión de los funcionarios públicos con respecto a los alcances y limitaciones de la iniciativa PbR-SED. Así mismo, el criterio de selección de los sujetos fue de acuerdo con las áreas que especifica la Ley de Responsabilidad Hacendaria y Presupuesto Público, tales como, presupuesto, planeación, finanzas y evaluación. Algunos funcionarios contactaron a mi correo institucional e.pantojadiaz@ugto.mx; para manifestar desconocimiento sobre la iniciativa PbR-SED, que por lo tal motivo no estuvieron en posibilidad de atender nuestro requerimiento. Con relación a nuestra muestra (n), los funcionarios de la CEAG, se utilizó el mismo criterio, y de acuerdo a su estructura organizacional, se determinó en un inicio que los sujetos que resultaban candidatos para la aplicación de la entrevista de profundidad, eran 12, entre ellos 6 directores y 6 técnicos, sin embargo, la falta de tiempo, y dado que algunos funcionarios no pudieron darnos cita para las entrevistas, la muestra se redujo solo a 6 funcionarios, del total de las 6 entrevistas realizamos el análisis cualitativo, triangulando la información del análisis cuantitativo de la encuesta en línea para efectos del análisis de los resultados. Sin embargo, considero que, si la muestra hubiera sido con el total de los 12 sujetos, la información hubiera estado más completa.

5.2. Sugerencia de trabajos futuros

Se sugiere para trabajos futuros mejorar el instrumento (la encuesta en línea) dado la bondad de ajuste, en la variable dependiente eficiencia, para variable 1 ¿el PbR resultó en una mejor alineación entre programación, presupuestación y programación? donde el resultado de la bondad de ajuste no fue tan alto, aquí consideramos que resultaría necesario considerar variables de acuerdo a la teoría de la organización, y del cambio organizacional que sean diferentes a las que empleamos para conocer si se



correlacionan, tengan un grado de significancia y que al mismo tiempo la bondad de ajuste resulte más elevada. Así mismo, se debe considerar para trabajos futuros una variable que es resistencia al cambio, que no se considero en un inicio en nuestros dos instrumentos de recolección de datos, y que sin embargo salió en reiteradas ocasiones en el trabajo de campo, es decir, algunos funcionarios que están acostumbrados con el método incrementalista, consideran a la iniciativa PbR-SED como una imposición desde la SHCP y la SFIyA, que ha ocasionada incrementar su carga laboral, ya que internamente, se sigue registrando la presupuestación por el método clásico pero al mismo tiempo deben de dar cumplimiento a la normatividad vigente en materia presupuestaria donde se exige PbR-SED.



Referencias:

Albrow M. (1970) *Bureaucracy*. New York: Macmillan International

Arellano *et al.* (2004). Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en America Latina. (1ª Edición ed.). México D.F., CIDE.

Arellano G. D. & Cabrero M. E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización ¿Son argumentos antiliberales? justicia y equidad en el debate organizacional público. México D.F., *Gestión y Política Pública* ,XIV (3), 599-618.

Arellano G. D. Cabrero E. & Castillo A. (2003). Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental. México D.F. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas CIDE, Miguel Ángel Porrúa.

Barragan, E. E. (1999). *Por un gobierno con resultados* . México DF, México. Miguel Ángel Porrúa.

Barzelay, M. (2001). *La nueva gestión Pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Ecoenómica.

Blau, M. P. (1955) *The dynamics of Bureaucracy*. Chicago. University of Chicago Press.

BID y CLAD (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Recuperado de <https://www.clad.org/noticias/963-clad-y-bid-refuerzan-lazos-de-cooperacion>

Cabrero, M. (1997). *Del Administrador al Gerente Público* (Vol. II). Ciudad de México, Ciudad de México, México: Instituto de Administración Pública, A.C.

Carnall C. (1991). *Managing Change*. London. Routledge.



Cámara de Diputados. (2018). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Cámara de Diputados. (2018 a.) Ley de Planeación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Cámara de Diputados. (2018 b.) Ley General de Desarrollo Social. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

Cámara de Diputados (2018 c.). Presupuesto de Egresos de la Federación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf

Centro de Escritura Javeriano (2019). Normas APA, sexta edición. Cali, Colombia:
Pontificia Universidad Javeriana, seccional Cali.

Cervantes H. V. (2015). Interpretación del coeficiente Alpha de Crombarch. Universidad Nacional de Colombia, Colombia. Recuperado de: http://www.humanas.unal.edu.co/psicometria/files/1113/8574/8604/Articulo_1_Alf_a_de_Cronbach_9-28_2.pdf

Cortés Caramillo G., (1997). Confiabilidad y validez en estudios cualitativos. Educación y Ciencia, Vol. 1 (Número 15), pp. 77-82.

Chávez Presa, Jorge (2000). Para recobrar la confianza del gobierno.

Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Fondo de Cultura Económica. México, DF.

Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago, USA. University of Chicago Press.



Gorbaneff, Yuri, (2002). La teoría del Agente-Principal. *Revisa Universitaria EAFIT* (Vol. I) No. 129, Medellín, Colombia.

Goodman P. S & Kurke L. B. (1982) *Studies of Change in Organizations*. San Francisco.
Jossey- Bass

De la Rosa, A., Lozano, O. (2010). Planeación estratégica y organizaciones públicas: experiencias y aprendizajes a partir de un proceso de intervención en Gestión y Estrategia, 37, pp. 61-77.

Delisle G. & Collorate P. (2013). La planificación del cambio: estrategias de adaptación para la organización. México, D.F. Trillas.

Dussauge L. M. (2016). *Gestión por Resultados* (Vol. 1). CDMX, México: Siglo XXI editores.

Dai Huu, N., & Christine Weigel; Martin R.W. (2007). Beyond budgeting: review and research agenda.

Kast F. E. & Rosenzweig J. E. (1974). *Organization and management: A system approach*.
Chicago, U.S.A. Edit McGraw-Hill

García, E. G. (1973). *Introducción al Derecho Presupuestario: Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*. (Vol. III). Madrid : Editorial del Derecho Financiero.

García L. R. y García M. M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo*. Segunda Edición. Banco Interamericano del Desarrollo. Recuperado de:
<https://publications.iadb.org/en/managing-development-results-progress-and-challenges-latin-america-and-caribbean>

Hernández, Fernández, Baptista (2008). *Metodología de la Investigación*. México D.F.
McGraw-Hill.



- Laguna, M. I. (2016). *Gestión para Resultados*. CDMX, Ciudad de México, México: Siglo XXI editores, BBAP Biblioteca Básica de la Administración Pública.
- Lewin K. (1973). *Teoría del Campo en Ciencias Sociales*. New York, USA, Editorial Paidós.
- Malott E. M. (2001). *Paradoja de cambio organizacional: estrategias efectivas con procesos Estables*. México D.F. Editorial Trillas.
- Muñoz, P. G. (2016). "La innovación del presupuesto público para una gestión por resultados En la administración pública federal en México" (Tesis de Maestría). Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México.
- Niskanen, W. (1972), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine.
- Orozco M. M. (2018). *Evaluación de Políticas Públicas: El caso de Guanajuato*. Guanajuato, Guanajuato, México: Colofon.
- Drucker, P. (1954). *The practice of management*. New York: Harper & Row
- Pérez-Jácome F. D. (2012) *Presupuesto basado en Resultados: Origen y Aplicación en México*. México D.F. Recuperado en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf
- Pérez P. H. (2015). Reflexiones sobre el presupuesto base cero y el presupuesto basado en resultados. *El cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana. Distrito Federal, México. P.P. 78-84. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32539883010.pdf>
- Purón, G. (2011). Resultados del Cuestionario sobre la reforma Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño (PbR-SED). México D.F., CIDE.
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública Madrid.



- Ramos, Sosa & Acosta (2011) La evaluación de las políticas públicas en México. El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública A.C. México D.F.
- Robbins, S. y Coulter, M. (2005). Administración. (8a ed.). México: Pearson Educación.
- Ronco E. & Llandó E. (2001). Aprender a gestionar el cambio. Barcelona, España. Editorial Paidós.
- Ronda, G. (2004). De la estrategia a la dirección estratégica. Modelo de Dirección Estratégica Integrada. Acercamiento a la complementación de los niveles estratégico, táctico y operativo. Primera parte. UNAM.
- Roemer, E. M. (1999). Por un gobierno con resultados. México D.F.: Fondo de Cultura Económica FCE.
- Sánchez, F. (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. En Serie Gestión Pública, 32. Santiago de Chile: ILPES.
- Sour, L. & Rosillo E. (2007). ¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados? México, D.F., México: Centro de Investigación y Docencias Económicas.
- Schöder, P. (2001). Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. *Fundación Friedrich Naumann* .
- SHCP (2017 a). Diplomado en Presupuesto basado en Resultados PbR. Lecturas del Modulo II . México D.F., México. Universidad Autónoma de México
- SHCP (2019 b). Diplomado en Presupuesto basado en Resultados PbR. Lecturas del Modulo I y II . México D.F., México. Universidad Autónoma de México
- Velasco, E. (2010). Gestión Estratégica . Ciudad de México, México: Grupo editorial siglo veintiuno.



OCDE (2009). El proceso presupuestario en México. Recuperado de

<https://www.oecd.org/mexico/48190152.pdf>

7. ANEXOS

ANEXO I. CUESTIONARIO EN ESCALA LIKERT

Cambios Organizacionales a partir del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño (PbR-SED)

Instrucciones:

El presente cuestionario dura 6 minutos aproximadamente su contestación, esta compuesto de 38 preguntas cerradas de cinco puntos de la escala de Likert (siendo 0% totalmente desacuerdo, 25% algo desacuerdo, 50% ni de acuerdo, ni en desacuerdo, 75% de acuerdo y 100% totalmente de acuerdo), así como algunas preguntas de opción múltiple, con opción de "no coincide" (N/C) para aquellas preguntas que no le aplican, también se incluye la opción de "otro" donde deberá especificar su respuesta. El cuestionario será aplicado a los funcionarios públicos del gobierno del Estado de Guanajuato que tengan o hayan tenido intervención directa o indirecta en la adopción del modelo PbR-SED.

1. ¿Cuál es el cargo que desempeña actualmente?

- a) Titular de la Dependencia
- b) Director del área de Tecnologías de la Información (TIC)
- c) Personal de TIC
- d) Director del área encargada de administración de programas públicos
- e) Personal del área encargada de administración de programas públicos
- f) Director del área de presupuestos público
- g) Personal del área de presupuestos público
- h) Director de planeación
- i) Personal de Planeación
- j) Director Administrativo
- k) Personal Administrativo
- l) Otro (especifique)

2. ¿Cuál es su último grado de educación académica?

- a) Primaria
- b) Secundaria



- c) Bachillerato
- d) TSU
- e) Profesional (Licenciatura, Ingeniería)
- f) Posgrado
- g) Doctorado
- h) Otro (especifique)

3. ¿Qué tipo de colaboración realizó con otras organizaciones para la adopción PbR-SED?
Colaboración entre unidades responsables del PbR dentro de su dependencia

- a) Colaboración entre distintas secretarías o dependencias dentro del gobierno del Estado de Guanajuato
- b) Colaboración entre diferentes niveles de gobierno
- c) Colaboración entre un nivel de gobierno con organizaciones del sector privado
- d) Colaboración entre múltiples niveles de gobierno con organizaciones del sector privado
- e) Otro (especifique)

4. De acuerdo a su percepción, ¿qué caracteriza mejor el objetivo de la iniciativa PBR-SED en su organización?

- a) Soluciona una necesidad o un problema específico en el gobierno
- b) Desarrollar capacidades administrativas en general
- c) Cumplir con el mandato legislativo
- d) Cumplir con los requerimientos de la SHCP o Secretaría de Finanzas
- e) Cumplir con los requerimientos de información del desempeño del ejecutivo federal o estatal
- f) Ayudar a ser más eficiente como organización
- g) Cumplir con los objetivos de rendición de cuentas del ejecutivo federal o estatal
- h) Otro (especifique)

5. ¿Qué áreas estuvieron involucradas en la implementación del PBR-SED en su organización?

- a) Presupuesto Público
- b) Administración de programas públicos
- c) Sistemas de Información
- d) Planeación
- e) Contraloría Interna
- f) Transparencia
- g) Otro (especifique)

6. ¿Qué tipo de organización supervisa o todavía supervisa la iniciativa PbR-SED en su organización?

- a) Gobierno Federal
- b) Gobierno del Estado
- c) Gobierno Municipal



- d) Organización de la Sociedad Civil (No lucrativa)
- e) Organización del sector privado
- f) Otro (especifique)

7. ¿El PbR-SED resultó en una mejor alineación entre planeación, programación y presupuestación?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

8. ¿El PbR-SED resultó en una mejora de operación cotidiana?

Totalmente en desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
-----------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

9. ¿El PbR-SED dio lugar a una mayor efectividad en las políticas y programas públicos?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

10. ¿El PbR-SED mejoró la eficiencia de la organización?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

11. ¿El PbR-SED en general ha sido un éxito?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

12. ¿El PbR-SED generó ahorros o reducción de costos?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

13. ¿El PbR-SED dio lugar a una mejor entrega de servicios públicos con una orientación por resultados?



Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

14. ¿El PbR-SED resultó en una orientación hacia los ciudadanos o beneficiarios de los programas públicos?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

15. ¿El PbR-SED dio lugar a una mayor rendición de cuentas de desempeño al interior de las organizaciones?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

16. ¿El PbR-SED dio lugar a mayor participación de órganos internos de control y auditoría?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

17. ¿El PbR-SED dio lugar a mayor participación ciudadana?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

18. ¿El PbR-SED dio lugar a mayor participación de los legisladores?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

19. ¿El PbR-SED resultó en un mayor uso de la información del desempeño en el proceso presupuestario?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)



20. ¿El PbR-SED generó información del desempeño útil para la asignación presupuestaría?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

21. ¿El PbR-SED generó información del desempeño útil para la toma de decisiones de los programas públicos?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

22. ¿El PbR-SED generó información del desempeño útil para realizar cambios en las políticas públicas?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

23. ¿El PbR-SED dio lugar a relaciones de trabajo más eficientes entre diferentes áreas internas de la organización como planeación, administración de programas y sistemas de información?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

24. ¿El PbR-SED derivó en la definición de un lenguaje común de términos, conceptos reglas entre áreas de su organización?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

25. ¿El PbR-SED dio lugar a un nuevo sistema de información integral que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)



26. ¿El PbR-SED resultó en una mejor colaboración entre tu organización y la coordinación de los programas que administras?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

27. ¿El PbR-SED resultó en una mejor colaboración entre su organización, la SFIyA y la ASEG?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

28. ¿El PbR-SED resultó en una mejor integración de la información que generó nuevos recursos informáticos entre distintas organizaciones y áreas del gobierno?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

29. ¿El PbR-SED resultó en una mejor colaboración entre otras secretarías y tu organización?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

30. En general, ¿el PbR-SED ayudó a tener un mejor entendimiento de cómo funcionan las cosas en el gobierno?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)

31. ¿El PbR-SED te motivó a prepararte a buscar información sobre temas de otras áreas y organizaciones?

Totalmente desacuerdo	Algo desacuerdo	Ni de acuerdo, ni desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
--------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	--------------------------

Otro (especifique)



ANEXO II. RESULTADOS EFICIENCIA

Tabla 2.2. Resultados Eficiencia			Eficiencia						
Dimensión	Variables	v1	v2	v3	v4	v5	v6	¿Tu resultado confirma/rechaza a la literatura? ¿Con cuál(es) autor(es)?	
Reducción de Costos	¿El PBR-SED generó ahorros o reducción de costos?	v15	0.525* 0.094	0.316 0.384	0.038 0.384	(0.068) 0.545	0.671*** (0.000)	0.152** (0.053)	Si (Arellano, et al. 2004; Purón, 2011)
Colaboración Interorganizacional	¿El PBR-SED dio lugar a mayor participación de los legisladores?	v16	0.387*** 0.000	(0.417)*** 0.000	0.189*** 0.000	(0.161)* 0.055	(0.033)** 0.038	(0.563)*** 0.000	
	¿El PBR-SED resultó en una mejor colaboración entre otras secretarías y tu organización?	v18	0.085 0.637	0.012 0.978	0.006 0.801	(0.199)*** 0.013	(0.185)** 0.092	(0.126)** 0.443	Si (Ostrom 1974; Ramos, Sosa y Acosta, 2011)
	¿El tamaño de la organización y sus jurisdicciones facilita la adopción exitosa del PBR-SED?	v19	(0.161)*** 0.007	(0.037) 0.679	(0.233)*** 0.000	0.099 0.541	0.013** 0.084	0.044 0.673	
Colaboración Interdisciplinaria	¿El PBR-SED dio lugar a relaciones de trabajo más eficientes entre diferentes áreas internas de la organización como planeación, administración de programas y sistemas de información?	v20	0.936	(0.144) 0.537	(0.009) 0.541	0.330** 0.021	0.100** 0.054	0.158* 0.131	Si (Purón, 2011, Arellano et al. 2004)
Mejora de Procesos	¿El nivel de estandarización de procesos y actividades en mi organización han sido clave para la implementación del PBR-SED?	v21	(0.305)*** 0.000	0.330*** 0.000	(0.309)*** 0.000	(0.212)*** 0.000	0.001 0.749	0.443*** 0.000	Si (Drucker, 1964; Crozier, 1983)
	En general, ¿el nivel de estandarización de procesos y actividades en mi organización facilita la adopción del PBR-SED?	v22	(0.597)* 0.120	(0.038) 0.952	(0.004) 0.926	(0.009) 0.968	n.a.	(0.092) 0.679	
Comunicación	¿El PBR-SED resultó en una mejor integración de la información que generó nuevos recursos informáticos entre distintas organizaciones y áreas del gobierno?	v24	0.081 0.284	0.040 0.701	0.240*** 0.001	(0.032) 0.768	0.000 0.992	(0.014) 0.900	Si (Sour, L. & Rosillo E., 2007; Arellano G. D. y Cabrero M. E. 2005; Arellano G. D., Cabrero E. y Castillo A., 2003)
	¿El nivel de centralización de la organización ha sido clave para la adopción exitosa del PBR-SED?	v25	(0.055) 0.390	0.071 0.332	(0.004) 0.467	(0.184)*** 0.000	0.017*** 0.069	(0.010) 0.766	
Conocimiento	¿El PBR-SED dio lugar a un nuevo sistema de información integral que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno?	v27	(0.109)* 0.093	0.496*** 0.000	0.118*** 0.001	0.271*** 0.000	0.031** 0.053	0.910*** 0.000	
	¿El PBR-SED te motivó a prepararte a buscar información sobre temas de otras áreas y organizaciones?	v28	0.033 0.699	(0.214)** 0.038	(0.051) 0.309	0.159* 0.151	0.027* 0.108	(0.075) 0.393	
	En general, ¿las capacidades del personal encargado del PBR-SED en mi organización son apropiadas para su implementación?	v29	(0.112)** 0.025	(0.103)** 0.047	(0.020)* 0.109	0.017 0.702	0.002 0.758	(0.048)* 0.125	Si (Ronco E & Uadó E., 2001; Drucker, 1964)
	¿El PBR-SED ayudó a qué personal de otras áreas compartiera el conocimiento?	v30	0.039 0.602	0.035 0.578	0.953*** 0.000	0.027 0.652	(0.006) 0.279	0.019 0.703	
	En general, ¿el PBR-SED ayudó a tener un mejor entendimiento de cómo funcionan las cosas en el gobierno?	v31	0.036 0.635	(0.019) 0.680	(0.017) 0.208	(0.052) 0.348	0.005 0.327	0.011 0.756	
Constante			4.647	2.751	0.370	4.221	-0.067	0.763	
R ² ajustada			0.0441	0.2362	0.9431	0.0725	0.9907	0.65	
Raíz del error cuadrático medio (RECM)			0.84305	0.76109	0.18799	0.791	0.08789	0.54866	
Nota:									
* 0.10; es decir, al 90% de significancia.									
** 0.05; es decir, al 95% de significancia.									
*** 0.01; es decir, al 99% de significancia.									



ANEXO III. RESULTADOS RENDICION DE CUENTAS

			Rendición de cuentas			
Tabla 2.2.1 Resultados Rendición de Cuentas			¿El Pbr-SED dio lugar a una mayor rendición de cuentas de desempeño al interior de las organizaciones?	¿El Pbr-SED dio lugar a mayor participación ciudadana?	¿El Pbr-SED dio lugar a mayor participación de órganos internos de control y auditoría?	¿Tu resultado confirma/rechaza a la literatura? ¿Con cuál(es) autor(es)?
Dimensión	Variables	v7	v8	v9		
Reducción de Costos	¿El Pbr-SED generó ahorros o reducción de costos?	v15	(0.465) 0.520	(0.002) 0.994	0.671*** 0.000	Si (Drucker, 1964; Arellano et al. 2004; Cabrero, M., 1997; Ramos, Sosa y Acosta, 2011; Purón, 2011)
Colaboración Interorganizacional	¿El Pbr-SED dio lugar a mayor participación de los legisladores?	v16	(0.482)*** 0.000	(0.209)** 0.0620	(0.033)** 0.038	Si (Purón, 2011; Crozier, M., 1964; Arellano et al. 2004)
	¿El Pbr-SED resultó en una mejor colaboración entre otras secretarías y tu organización?	v18	0.176 0.524	(0.163) 0.459	0.185* 0.092	
	¿El tamaño de la organización y sus jurisdicciones facilita la adopción exitosa del Pbr-SED?	v19	0.014 0.896	0.163 0.203	0.013* 0.084	
Colaboración Interdisciplinaria	¿El Pbr-SED dio lugar a relaciones de trabajo más eficientes entre diferentes áreas internas de la organización como planeación, administración de programas y sistemas de información?	v20	0.042 0.772	0.011 0.957	0.100** 0.054	Si (Purón, 2011, Arellano et al. 2004)
Mejora de Procesos	¿El nivel de estandarización de procesos y actividades en mi organización han sido clave para la implementación del Pbr-SED?	v21	0.293*** 0.000	(0.111)*** 0.006	0.001 0.749	Si (De la Rosa y Lozano, 2010; Robbins y Coulter, 2010; Barzeley, 1999; Coronilla & Del Castillo, 2003; Pérez- Jácome, 2010)
	En general, ¿el nivel de estandarización de procesos y actividades en mi organización facilita la adopción del Pbr-SED?	v22	0.280 0.721	0.132 0.731	n.a.	
Comunicación	¿El Pbr-SED resultó en una mejor integración de la información que generó nuevos recursos informáticos entre distintas organizaciones y áreas del gobierno?	v24	(0.153) 0.201	(0.158) 0.253	0.000 0.992	Si (Sour, L. & Rosillo E., 2007; Arellano G. D. y Cabrero M. E. 2005; Arellano G. D., Cabrero E. y Castillo A., 2003)
	¿El nivel de centralización de la organización ha sido clave para la adopción exitosa del Pbr-SED?	v25	0.061 0.240	(0.077) 0.245	0.017** 0.069	
Conocimiento	¿El Pbr-SED dio lugar a un nuevo sistema de información integral que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno?	v27	0.240*** 0.005	0.284*** 0.001	0.031** 0.053	Si (Ronco E & Lladó E., 2001; Drucker, 1964)
	¿El Pbr-SED te motivo a prepararte a buscar información sobre temas de otras áreas y organizaciones?	v28	(0.069) 0.470	0.083 0.529	0.026* 0.108	
	En general, ¿las capacidades del personal encargado del Pbr-SED en mi organización son apropiadas para su implementación?	v29	0.027 0.645	0.358*** 0.000	0.002 0.758	
	¿El Pbr-SED ayudó a qué personal de otras áreas compartiera el conocimiento?	v30	(0.156)* 0.021	(0.036) 0.619	(0.006) 0.279	
	En general, ¿el Pbr-SED ayudó a tener un mejor entendimiento de cómo funcionan las cosas en el gobierno?	v31	(0.012) 0.839	(0.017) 0.707	0.005 0.327	
	Constante		4.922	3.019	-0.067	
	R ² ajustada		0.0477	0.1636	0.9907	
	Raíz del error cuadrático medio (RECM)		0.91575	0.80091	0.08789	
Nota:						
* 0.10; es decir, al 90% de significancia.						
** 0.05; es decir, al 95% de significancia.						
*** 0.01; es decir, al 99% de significancia.						



ANEXO IV. RESULTADOS TRANSPARENCIA

Tabla 2.2.2. Resultados Transparencia		Transparencia / Acceso a la Información					
Dimensión	Variables	v10	v11	v12	v13	v14	
Reducción de Costos	¿El Pbr-SED generó ahorros o reducción de costos?	v15 (0.005) 0.984	v11 0.153 0.170	v12 (0.000) 0.950	v13 (0.079) 0.223 0.048	v14 0.671*** 0.000	Si (Arellano et al. 2004; Cabrero, M., 1997; Purón, 2011)
Colaboración Interorganizacional	¿El Pbr-SED dio lugar a mayor participación de los legisladores?	v16 (0.225)*** 0.019	0.233*** 0.020	(0.151)*** 0.009	(0.028) 0.223	(0.033)* 0.038	
	¿El Pbr-SED resultó en una mejor colaboración entre otras secretarías y tu organización?	v18 (0.216) 0.349	(0.188) 0.340	(0.122)* 0.162	(0.090)** 0.020	0.185** 0.092	Si (Purón, 2011; Crozier, M., 1964; Arellano et al. 2004)
	¿El tamaño de la organización y sus jurisdicciones facilita la adopción exitosa del Pbr-SED?	v19 0.079 0.450	0.385*** 0.000	0.206 0.008	0.026 0.309	0.013* 0.084	
Colaboración Interdisciplinaria	¿El Pbr-SED dio lugar a relaciones de trabajo más eficientes entre diferentes áreas internas de la organización como planeación, administración de programas y sistemas de información?	v20 0.212 0.246	(0.078) 0.650	(0.012) 0.294	0.029* 0.159	0.100** 0.054	Si (Purón, 2011, Arellano et al. 2004)
Mejora de Procesos	¿El nivel de estandarización de procesos y actividades en mi organización han sido clave para la implementación del Pbr-SED?	v21 (0.137)*** 0.000	0.023 0.590	(0.199)*** 0.000	0.029** 0.60	0.000 0.749	Si (De la Rosa y Lozano, 2010; Robbins y Coulter, 2010; Barzeley, 1999; Coronilla & Del Castillo, 2003; Pérez-lácome, 2010)
	En general, ¿el nivel de estandarización de procesos y actividades en mi organización facilita la adopción del Pbr-SED?	v22 (0.130) 0.735	0.175 0.560	0.034 0.658	1.099*** 0.000	n.a.	
Comunicación	¿El Pbr-SED resultó en una mejor integración de la información que generó nuevos recursos informáticos entre distintas organizaciones y áreas del gobierno?	v24 (0.117) 0.333	(0.315)*** 0.012	0.772*** 0.000	(0.081)** 0.042	0.000 0.992	Si (Sour, L. & Rosillo E., 2007; Arellano G. D. y Cabrero M. E. 2005; Arellano G. D., Cabrero E. 2003)
	¿El nivel de centralización de la organización ha sido clave para la adopción exitosa del Pbr-SED?	v25 (0.090) 0.164	0.009 0.810	0.015 0.457	(0.030) 0.372	0.017** 0.069	
Conocimiento	¿El Pbr-SED dio lugar a un nuevo sistema de información integral que utilizan distintas organizaciones y áreas del gobierno?	v27 0.242*** 0.002	0.482*** 0.000	0.343*** 0.000	(0.025) 0.186	0.031** 0.053	
	¿El Pbr-SED te motivó a prepararte a buscar información sobre temas de otras áreas y organizaciones?	v28 0.188* 0.109	(0.065) 0.500	0.071* 0.113	0.031 0.657	0.026* 0.108	
	En general, ¿las capacidades del personal encargado del Pbr-SED en mi organización son apropiadas para su implementación?	v29 0.399*** 0.000	(0.058) 0.250	(0.007) 0.541	(0.004) 0.852	0.001 0.758	Si (Ronco E & Uadó E., 2001; Drucker, 1964; Purón, 2011)
	¿El Pbr-SED ayudó a qué personal de otras áreas compartiera el conocimiento?	v30 0.010 0.891	0.051 0.360	(0.008) 0.362	(0.029) 0.205	(0.006) 0.279	
	En general, ¿el Pbr-SED ayudó a tener un mejor entendimiento de cómo funcionan las cosas en el gobierno?	v31 (0.028) 0.510	0.025 0.55	0.006 0.464	(0.043)** 0.055	0.005 0.327	
	Constante	3.326	0.690	0.214	0.876	-0.067	
	R ² ajustada	0.2171	0.5159	0.9592	0.9038	0.9907	
	Raíz del error cuadrático medio (RECM)	0.77485	0.70194	0.16031	0.28577	0.8789	
	Nota:						
	* 0.10; es decir, al 90% de significancia.						
	** 0.05; es decir, al 95% de significancia.						
	*** 0.01; es decir, al 99% de significancia.						



ANEXO V. ENTREVISTA EN CAMPO

Protocolo de entrevista Cambios Organizacionales a partir del PbR-SED en la CEAG

PRESENTACION

Esta entrevista forma parte de una investigación en la división de ciencias económico- administrativas de la Universidad de Guanajuato. Sobre los cambios organizacionales a partir de la implemnetacion de la iniciativa Presupuesto basado en resultados y Sistema de Evaluación al Desempeño PbR-SED. La información brindada en esta entrevista es de carácter confidencial, solo será utilizada para los propósitos de la investigación. Agradecemos su colaboración.

INICIO

Organización: CEAG

Persona entrevistada: _____

Puesto: _____

Experiencia Admón. Pública (Años) _____

Papel en PbR-SED: _____

Permiso para grabar: SI () NO ()

Folio: _____ Anonima: SI () NO ()

Escolaridad: _____



ETAPA 1 : EFICIENCIA

Preguntas principales:

Me puede contar ¿El PbR-SED mejoró la eficiencia de la organización?

¿Cómo era la organización antes del PbR-SED?

Temas de Apoyo:

Identifica mejoras: Si _____, No _____

¿Cuáles?

Se logra identificar más claridad en los objetivos de la organización: Si _____, No _____

ETAPA 2 : REDUCCIÓN DE COSTOS

Preguntas principales:

Por favor cuénteme ¿El PbR-SED generó ahorros o reducción de costos?

¿Cuáles? ¿Cómo han sido?

Temas de apoyo

Se identifica que PbR-SED genera ahorros materiales, humanos o financieros:

Si _____, No _____

¿Cuáles han sido?



ETAPA 3 : SERVICIOS PUBLICOS

Preguntas principales:

Me puede decir, ¿El PbR-SED dio lugar a una mejorar la entrega de servicios públicos? Si ____, No ____ ¿Cómo? ¿En que sentido?

Temas de apoyo

PbR-SED mejoró calidad en los servios: Si ____, No ____

PbR-SED mejoró los procesos de la organización : Si ____, No ____

¿El PbR-SED ayudo a estandarizar procesos? : Si ____, No ____

¿Cómo?

ETAPA 4 : Rendición de Cuentas

Preguntas principales:

¿El PbR-SED dio lugar a una mayor rendición de cuentas en la CEAG?
¿cómo? ¿En que sentido?

Tópicos de apoyo

PbR-SED coadyubo en la rendición de cuentas a la ciudadanía: Si ____, No ____

Es clara la forma como se transmite la información: Si ____, No ____



ETAPA 5 : Comunicación

Preguntas principales:

¿El PbR-¿SED derivó en la definición de un lenguaje común de términos, conceptos reglas entre áreas de su organización?

Temas de apoyo

El PbR-SED ¿propicio mejorar la comunicación interna de la organización : Si ____, No ____
¿cómo fue? ¿cómo era antes?

¿El PbR-SED ayudó a qué personal de otras áreas compartiera el conocimiento e información sobre la administración del programa, presupuesto y sistema de información?

Si ____, No ____

ETAPA 6 : Acceso a la Información

Preguntas principales:

¿El PbR-SED resultó en una mejor integración de la información para que los ciudadanos tengan mejor acceso a la información? ¿cómo era antes?

Tópicos de apoyo

El PbR-SED ¿propicio cumplir con la ley de transparencia? Si ____, No ____



ETAPA 7 : Colaboración Interdisciplinaria

Preguntas principales:

¿El PbR-SED resultó en una mejor colaboración entre tu organización y la coordinación de los programas que administras? Si ____, No ____

¿Cómo era antes?

¿El PbR-¿SED dio lugar a colaboración entre diferentes áreas internas de la organización como planeación, administración de programas y sistemas de información?

Si ____, No ____

¿Qué áreas participaron?

ETAPA 8 : Colaboración Interorganizacional

Preguntas principales:

¿El PbR-SED resultó en una mejor colaboración entre su organización, la SFIyA y la ASEG?

Si ____, No ____

¿cómo era antes?



¿El PbR-SED resultó en una mejor colaboración entre otras secretarías y tu organización?

Si ____, No ____

¿cómo era antes?

ETAPA 9 : Conocimiento

Preguntas principales:

¿El PbR-SED resultó en una mejor integración de la información que generó nuevos recursos informáticos entre distintas organizaciones y áreas del gobierno? Si ____, No ____

¿cómo era antes?

¿El PbR-SED ayudó a tener un mejor entendimiento de cómo funcionan las cosas en el gobierno?

Si ____, No ____

¿En que sentido?

¿El PbR-SED te motivo a prepararte a buscar información sobre temas de otras áreas y organizaciones? Si ____, No ____

¿En que sentido?

¿El PbR-SED ayudó a qué personal de otras áreas compartiera el conocimiento e información sobre la administración del programa, presupuesto y sistema de información?

Si ____, No ____



Arq. Angélica Casillas Martínez
Titular de la Dependencia
Comisión Estatal del Agua de Guanajuato,
Presente.

Asunto: Solicitud de Información

Su organización ha sido seleccionada para participar en la investigación académica denominada "Presupuesto basado en Resultados y su impacto en el cambio organizacional; caso Comisión Estatal del Agua de Guanajuato, 2012-2018" a cargo de Eduardo Pantoja Díaz, alumno de Maestría en Administración PNPC-CONACyT de División de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guanajuato.

El propósito de esta investigación es detectar fortalezas e insuficiencias de la iniciativa PbR-SED que sirvan para comprender los retos que enfrentan los funcionarios públicos en la implementación de la iniciativa. Caso: Comisión Estatal del Agua de Guanajuato, periodo 2012-2018.

Tu participación es completamente confidencial y consiste en realizar una entrevista que será aplicada a los funcionarios de la CEAG con intervención en PbR-SED. El tiempo aproximado por funcionario es alrededor de 15 minutos, donde no existen respuestas correctas o incorrectas, simplemente la intención es conocer la experiencia y opinión de los funcionarios.

Me permito subrayar que la información obtenida será utilizada estrictamente para fines académicos, por lo que la participación es completamente voluntaria y tienes el derecho de abstenerte de participar o retirarte del estudio en cualquier momento.

Guanajuato, Gto., a 21 de Octubre del 2019

Atentamente,



UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO
CAMPUS GUANAJUATO
DIVISIÓN DE CIENCIAS ECONÓMICA ADMINISTRATIVA
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN

Dr. Agustín Ruiz Lanuza
Coordinador de la Maestría en Administración
Universidad de Guanajuato

CAMPUS GUANAJUATO
DIVISIÓN DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS