VENTAJAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS FRENTE AL PRESUPUESTO TRADICIONAL EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO PARAGUAYO (2019-2022)

ADVANTAGES OF IMPLEMENTING RESULTS-BASED BUDGETING VERSUS TRADITIONAL BUDGETING IN PARAGUAYAN STATE INSTITUTIONS (2019-2022)

Ghezzi Flores, Osvaldo Adrián
Universidad de la Integración de las Américas, Escuela de Postgrado
gheos9@gmail.com

Resumen

La presente investigación tuvo por objetivo general demostrar las ventajas de la implementación del Presupuesto por Resultados en relación con el Presupuesto Tradicional en las instituciones del Estado paraguayo durante el periodo comprendido entre los años 2019 y 2022. Metodológicamente, se adoptó un enfoque mixto bajo un diseño de estatus equivalente y procedimiento secuencial, con una muestra no probabilística de carácter intencional integrada por 15 funcionarios y técnicos de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Para la recolección de los datos empíricos se empleó la técnica de la encuesta mediante la aplicación de un cuestionario estructurado de 11 ítems, previamente validado por juicio de expertos. Los resultados evidencian un consenso unánime (100 %) sobre la idoneidad del Presupuesto por Resultados para el contexto socioeconómico paraguayo y la existencia de marcadas diferencias respecto al modelo previo. El 93,3 % de los participantes destacó que el enfoque por resultados orienta el gasto público hacia cambios positivos en el bienestar ciudadano, frente a la rigidez y foco en adquisiciones insumidas del presupuesto tradicional. No obstante, el 66,7 % advirtió que los

Organismos y Entidades del Estado aplican el modelo correctamente solo de forma ocasional. Se concluye que el Presupuesto por Resultados proporciona mayor flexibilidad, transparencia y alineación estratégica con las demandas colectivas, requiriendo afianzar la capacitación técnica y el monitoreo continuo para consolidar su maduración institucional y optimizar el impacto de las políticas públicas.

PALABRAS CLAVES: Administración pública; finanzas públicas; presupuesto público; presupuesto por resultados; presupuesto tradicional.

Abstract

The general objective of this research was to demonstrate the advantages of implementing Results-Based Budgeting in comparison with Traditional Budgeting within Paraguayan State institutions between 2019 and 2022. Methodologically, a mixed approach was adopted using an equivalent status design with a sequential procedure, involving a non-probabilistic purposive sample composed of 15 officials and specialized technicians from the General Budget Directorate of the Ministry of Finance. For empirical data collection, the survey technique was executed through a structured questionnaire consisting of 11 items, validated by expert judgment. The results reveal unanimous consensus (100%) regarding the suitability of Results-Based Budgeting for the Paraguayan socioeconomic reality and the existence of distinct structural differences from the previous administrative model. Furthermore, 93.3% of respondents highlighted that the results-based scheme directs public expenditure toward positive improvements in citizen welfare, contrasting with the incremental rigidity and

procurement focus of traditional budgeting. Nevertheless, 66.7% reported that State Agencies and Entities apply this paradigm correctly only occasionally. It is concluded that Results-Based Budgeting grants superior operational flexibility, transparency, and strategic alignment with public demands, although systematic technical training and ongoing monitoring remain imperative to consolidate institutional maturation and maximize the public impact of state resources.

KEYWORDS: Public administration; public budget; public finances; results-based budgeting; traditional budgeting.

1. Introducción

La gestión de las finanzas públicas constituye el pilar vertebrador del funcionamiento del Estado y de la concreción de los planes de desarrollo nacional. Históricamente, la formulación y ejecución presupuestaria en el Paraguay ha operado bajo las pautas del denominado Presupuesto Tradicional, esquema caracterizado por una estructura rígida, fundamentada en clasificaciones institucionales y por objeto del gasto (Rojas, 2003). Este modelo histórico focalizaba su atención técnica y administrativa preponderantemente en la compra de insumos, el control de legalidad y la absorción financiera de partidas presupuestarias, soslayando la vinculación directa entre la asignación de recursos y la efectividad o el impacto real generado en las condiciones de vida de la ciudadanía (Maluquer & Tarrach, 2006).

A nivel regional, la modernización de la gestión pública ha impulsado la transición hacia la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), promovida ampliamente por

organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2010, 2011). Dicho paradigma plantea que los presupuestos públicos no deben constituir meros catálogos contables de gastos previsibles, sino instrumentos estratégicos de planificación y política pública articulados a objetivos verificables, productos estandarizados e indicadores de desempeño e impacto (Ministerio de Hacienda, 2012, 2017). En el caso paraguayo, esta transformación institucional tomó impulso formal mediante la promulgación de la Ley N.º 6620/2020, que dispuso la implementación gradual del Presupuesto por Resultados (PpR) a partir del ejercicio fiscal 2020, consolidando el diseño metodológico de programas presupuestarios orientados a resultados (Dirección General de Presupuesto, 2018; Secretaría Técnica de Planificación [STP], s.f.).

No obstante, modificar una cultura administrativa arraigada durante décadas representa un desafío institucional monumental. Esta coyuntura de reforma coincidió temporalmente con la crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia de la COVID-19, la cual generó fuertes presiones sobre el erario estatal y condicionó las instancias presenciales de capacitación, acompañamiento y despliegue operativo en los distintos Organismos y Entidades del Estado (OEE). En ese contexto, se evidenció la necesidad de evaluar cómo se ha desarrollado el tránsito metodológico entre el esquema presupuestario tradicional, vigente de manera generalizada hasta 2019, y el nuevo esquema por resultados aplicado entre 2020 y 2022.

Frente a este escenario, el objetivo general de la investigación consistió en demostrar las ventajas que posee la implementación del Presupuesto por Resultados en relación

con el Presupuesto Tradicional para las instituciones del Estado paraguayo en los años 2019 y 2022. En concordancia con ello, se plantearon los siguientes objetivos específicos: a) analizar las características que definen al Presupuesto por Resultados; b) identificar los elementos distintivos del Presupuesto Tradicional; c) determinar las semejanzas y diferencias existentes entre ambos enfoques presupuestarios; d) establecer el tipo de presupuesto que asume el Estado paraguayo en la actualidad y señalar el enfoque idóneo para la economía nacional; y e) puntualizar los cambios que conlleva la implementación del Presupuesto por Resultados respecto al modelo tradicional en las instituciones públicas paraguayas.

La justificación del presente estudio radica en la trascendencia de la Ley del Presupuesto General de la Nación como principal instrumento jurídico-financiero para el desarrollo socioeconómico del país. Resulta indispensable diagnosticar con rigor empírico el grado de asimilación del nuevo enfoque en las dependencias clave de la administración central, contrastando la normativa y la teoría con la percepción directa de los técnicos encargados de su diseño y consolidación institucional (Ministerio de Hacienda, 2022). De este modo, se aportan insumos analíticos para optimizar la toma de decisiones, fomentar la transparencia y fortalecer la gobernanza presupuestaria en el Paraguay (Tubaro, s.f.).

2. Materiales y Metodología

La investigación se estructuró a partir de un enfoque mixto de investigación, integrando elementos cualitativos y cuantitativos para lograr una perspectiva comprensiva, profunda y contextualizada del fenómeno objeto de estudio (Hernández-Sampieri et al.,

2010; Johnson, 2004). El diseño metodológico correspondió al de estatus equivalente con procedimiento secuencial, en el cual se recolectaron y examinaron inicialmente los datos cualitativos e institucionales para posteriormente integrar y contrastar la información cuantitativa recabada en el trabajo de campo, completando la triangulación analítica en la fase de discusión final (Creswell, 2018; Pluye, 2020).

La población estuvo constituida por los profesionales técnicos especializados del área presupuestaria de la administración central. La muestra fue seleccionada mediante un muestreo no probabilístico de tipo intencional o por conveniencia, quedando conformada por 15 funcionarios técnicos de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, unidad rectora del sistema presupuestario nacional. El criterio de inclusión consideró la participación directa y continua de estos agentes en los procesos de formulación, consolidación, monitoreo y evaluación de los presupuestos institucionales bajo ambas metodologías.

Como técnica de recolección de datos se utilizó la encuesta, administrada mediante un cuestionario estructurado como instrumento de medición compuesto por un total de 11 preguntas cerradas de opción múltiple y de escala ordinal y dicotómica. La validación del instrumento se realizó mediante el procedimiento de juicio de expertos, quienes revisaron exhaustivamente la validez de contenido, la pertinencia conceptual respecto a los objetivos de investigación y la claridad sintáctica y metodológica de los reactivos formulados.

La delimitación espacial abarcó la ciudad de Asunción, sede de la Dirección General de

Presupuesto del Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay. Temporalmente, el estudio de campo se ejecutó durante el primer semestre del año 2022, iniciando en enero tras la promulgación de la Ley del Presupuesto General de la Nación para dicho ejercicio y culminando en julio del mismo año, periodo que coincidió con la presentación, recepción y consolidación ministerial de los anteproyectos de presupuestos institucionales remitidos por los Organismos y Entidades del Estado para el ejercicio fiscal subsiguiente.

3. Resultados

La presentación de los hallazgos empíricos se organiza de manera sistemática en correspondencia estricta con los objetivos específicos planteados para la investigación.

En relación con el primer objetivo específico, orientado a analizar las características del Presupuesto por Resultados, se consultó a la muestra técnica sobre la articulación entre las políticas públicas y los indicadores de impacto. Como se resume en la Tabla 1, el 46,7 % (7 participantes) respondió afirmativamente que el PpR tiene como rasgo principal asociar las intervenciones gubernamentales con métricas de impacto, mientras que el 53,3 % (8 participantes) consideró que no se limita de manera exclusiva a dicho aspecto, reconociendo la concurrencia de otros elementos centrales tales como la simplificación procedimental, la coordinación interinstitucional y la orientación al producto y al mediano plazo.

Tabla 1

Percepción sobre la vinculación de políticas públicas con indicadores de impacto en el Presupuesto por Resultados

Opción de respuesta	Frecuencia absoluta (n)	Porcentaje (%)
Sí	7	46,7
No	8	53,3
Total	**15**	**100,0**

Nota. Datos obtenidos del cuestionario administrado a técnicos de la Dirección General de Presupuesto (Ministerio de Hacienda, 2022).

Respecto al grado de aplicación práctica del nuevo enfoque en la administración pública, la Tabla 2 detalla que el 66,7 % (10 participantes) de los encuestados manifestó que los Organismos y Entidades del Estado (OEE) aplican este marco metodológico de forma correcta únicamente "en ocasiones". En contraste, el 20,0 % (3 participantes) sostuvo que no lo aplican de modo correcto, y solo el 13,3 % (2 participantes) afirmó que sí se ejecuta de manera apropiada.

Tabla 2

Evaluación de la correcta aplicación del nuevo enfoque presupuestario por los Organismos y Entidades del Estado

Categoría	Frecuencia absoluta (n)	Porcentaje (%)
En ocasiones	10	66,7
No	3	20,0
Sí	2	13,3
Total	**15**	**100,0**

Nota. Instrumento aplicado al personal técnico del Ministerio de Hacienda (2022).

En cuanto al segundo objetivo específico, orientado a identificar los elementos

definitorios del Presupuesto Tradicional vigente de forma predominante hasta 2019, los resultados sintetizados en la Tabla 3 evidencian que el 46,7 % (7 participantes) identificó como característica primordial la ausencia de objetivos y metas operativas articuladas. Asimismo, un 40,0 % (6 participantes) remarcó que dicho modelo se estructura con base en clasificaciones institucionales rígidas y codificación estricta por objeto del gasto, en tanto que el 13,3 % (2 participantes) puntualizó que el enfoque se focaliza primordialmente en registrar aquello que la institución pública compra.

Tabla 3

Rasgos característicos del Presupuesto Tradicional

Elemento distintivo	Frecuencia absoluta (n)	Porcentaje (%)
No identifica los objetivos y metas	7	46,7
Se basa en clasificaciones institucionales y por Objeto del Gasto	6	40,0
Énfasis en las cosas que el gobierno compra	2	13,3
Total	**15**	**100,0**

Nota. Distribución de frecuencias sobre características del modelo tradicional (2022).

Para responder al tercer objetivo específico sobre semejanzas y contrastes entre paradigmas, se evaluó en primera instancia la percepción de diferenciación metodológica. Como se aprecia en la Tabla 4, el 100,0 % de los consultados (15 participantes) afirmó visualizar de manera inequívoca marcadas diferencias estructurales y procedimentales entre el Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por

Resultados.

Tabla 4

Percepción sobre la existencia de marcadas diferencias entre ambos modelos

Respuesta	Frecuencia absoluta (n)	Porcentaje (%)
Sí	15	100,0
No	0	0,0
Total	**15**	**100,0**

Nota. Unanimidad técnica respecto a la discontinuidad metodológica observada (2022).

Al profundizar en la naturaleza de dicha discrepancia, la Tabla 5 muestra que el 93,3 % (14 encuestados) determinó que mientras el Presupuesto Tradicional centra su atención en las acciones operativas que despliega el aparato estatal, el Presupuesto por Resultados toma como eje vertebrador los cambios e impactos positivos que se buscan generar en el bienestar de la población. Por su parte, el 6,7 % (1 participante) señaló como divergencia primordial la orientación hacia clasificaciones para el análisis de la política fiscal.

Tabla 5

Diferencia fundamental identificada entre ambos métodos presupuestarios

Diferencia seleccionada	Frecuencia absoluta (n)	Porcentaje (%)
El tradicional se enfoca en acciones gubernamentales; el PpR toma como parámetro cambios para el bienestar	14	93,3

ciudadano		
El tradicional dota clasificaciones para analítica fiscal; el PpR prioriza objetivos sectoriales	1	6,7
Total	**15**	**100,0**

Nota. Diferenciación cualitativa y estructural del foco presupuestario reportado por los encuestados (2022).

En lo concerniente al cuarto objetivo específico, relativo a establecer el modelo idóneo para la realidad paraguaya en el marco de la normativa vigente (Ley N.º 6620/2020), la Tabla 6 expone que la totalidad de la muestra (100,0 %, correspondiente a 15 técnicos) respaldó unánimemente al Presupuesto por Resultados como la metodología más idónea para consolidar la eficiencia en la administración pública nacional.

Tabla 6

Método presupuestario considerado más idóneo para el Paraguay en la actualidad

Enfoque presupuestario	Frecuencia absoluta (n)	Porcentaje (%)
El Presupuesto por Resultados	15	100,0
El Presupuesto Tradicional	0	0,0
Total	**15**	**100,0**

Nota. Consenso unánime sobre la pertinencia del modelo por resultados (2022).

Finalmente, con relación al quinto objetivo específico enfocado en puntualizar las transformaciones institucionales provocadas por el PpR, los hallazgos demuestran que, en la variable Presupuesto por Resultados, la dimensión de Eficacia —comprendida

como el grado de cumplimiento efectivo de los objetivos programados— concentró una valoración favorable del 53,3 % (8 técnicos), ratificando que la principal ventaja radica en generar evidencia e información estratégica para la toma de decisiones presupuestarias. Por el contrario, en la variable Presupuesto Tradicional, la dimensión de Evaluación Presupuestaria obtuvo una calificación predominantemente regular en la práctica empírica, comprobándose que la ausencia de medición de resultados limitaba la corrección o discontinuidad oportuna de programas públicos ineficientes.

4. Discusión

Los resultados obtenidos confirman que la transición hacia el Presupuesto por Resultados constituye una superación cualitativa frente a las limitaciones intrínsecas del Presupuesto Tradicional. La unanimidad de los técnicos de la Dirección General de Presupuesto en calificar al PpR como el instrumento idóneo para el Paraguay guarda plena coherencia con la literatura regional sobre gestión para resultados en el desarrollo (BID, 2010, 2011; Pérez, 2014). En efecto, tal como sostienen Maluquer y Tarrach (2006), una gestión estratégica exige trascender el mero registro contable de insumos para instalar una lógica causal donde cada unidad monetaria asignada rinda cuentas de bienes y servicios entregados con calidad y pertinencia social.

La caracterización del Presupuesto Tradicional reportada por los participantes —enfatizando su estructura rígida, su anclaje en el clasificador de gastos y la inercia incrementalista— coincide con los análisis previos sobre el régimen presupuestario en Paraguay (Rojas, 2003; Tubaro, s.f.). Dicho enfoque tendía a repetir anualmente las

partidas asignadas con variaciones marginales, desvinculadas de la efectividad real o del impacto sectorial. En contraposición, el PpR ofrece un marco flexible orientado a productos y resultados verificables (Dirección General de Presupuesto, 2018; Ministerio de Hacienda, 2012).

No obstante, los datos revelan una brecha sustantiva entre el diseño normativo y la praxis institucional: el 66,7 % de los especialistas constató que los OEE aplican el modelo correctamente solo "en ocasiones". Esta discrepancia operativa se explica por factores contextuales y estructurales identificados en la investigación. Por una parte, la reforma presupuestaria (Ley N.º 6620/2020) coincidió con el choque pandémico de 2020, afectando las instancias de capacitación técnica y seguimiento continuo. Por otra parte, persisten resistencias burocráticas y debilidades de capacidad analítica en diversas entidades estatales, lo que dificulta la formulación rigurosa de indicadores de desempeño y líneas de base confiables (Ministerio de Hacienda, 2017; Nubox, 2021).

En virtud de estos hallazgos, se sugieren directrices concretas dirigidas a las autoridades del Ministerio de Hacienda y a los técnicos de la Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público: a) profundizar la difusión y socialización interinstitucional de las metodologías del PpR; b) fortalecer los programas de capacitación y acompañamiento técnico a los equipos de planificación de los OEE; c) promover la cooperación técnica internacional con países de la región que presenten sistemas de evaluación presupuestaria consolidados; y d) potenciar la participación ciudadana y el control social mediante portales de transparencia y rendición de cuentas públicas (Ministerio de Hacienda, 2022; STP, s.f.).

Como principal limitación del estudio, se reconoce el tamaño acotado de la muestra (15 técnicos de la unidad rectora central). Si bien su representatividad técnica e idoneidad cualitativa son altas dada la posición estratégica de los consultados, se recomienda para futuras investigaciones ampliar el alcance muestral hacia los responsables de presupuesto y planificación de los diferentes ministerios y entidades descentralizadas, a fin de examinar de manera comparativa las causas específicas de la aplicación irregular del enfoque por resultados a nivel sectorial.

5. Conclusiones

En correspondencia con el objetivo general, la investigación demostró que la implementación del Presupuesto por Resultados en el Estado paraguayo entre 2019 y 2022 ofrece ventajas estructurales determinantes respecto al Presupuesto Tradicional, al proveer una metodología más flexible, transparente y orientada a la satisfacción efectiva de las demandas de la población mediante el uso estratégico de la evidencia.

En cuanto a las características del Presupuesto por Resultados (objetivo específico 1), se comprobó que articula las políticas públicas con objetivos priorizados de mediano plazo, introduce mecanismos de simplificación administrativa y busca incorporar métricas sistemáticas de impacto, superando la visión burocrática del gasto.

Respecto al Presupuesto Tradicional (objetivo específico 2), se evidenció que operaba como un catálogo rígido y cortoplacista centrado en clasificaciones por objeto del gasto e inercia incrementalista, imposibilitando dimensionar el impacto social de los recursos asignados.

Al contrastar ambos paradigmas (objetivo específico 3), se confirmó la presencia de marcadas diferencias, destacándose que mientras el enfoque tradicional se orienta a los insumos y adquisiciones del aparato estatal, el enfoque por resultados sitúa en el centro del proceso presupuestario la mejora en el bienestar ciudadano y la rendición de cuentas.

En concordancia con el marco legal instituido por la Ley N.º 6620/2020 (objetivo específico 4), se constató un consenso técnico unánime sobre la absoluta idoneidad del Presupuesto por Resultados para dinamizar la economía y modernizar las finanzas públicas paraguayas.

Finalmente, se puntualizó (objetivo específico 5) que la adopción del PpR fortalece la dimensión de eficacia en las instituciones estatales al sustentar la distribución de fondos en información verificable sobre el desempeño. No obstante, la persistencia de una aplicación parcial o intermitente en las entidades públicas impone el reto de intensificar la formación técnica y consolidar los sistemas de monitoreo y evaluación para lograr la maduración integral de la gestión presupuestaria en el Paraguay.

6. Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Oficina de Relaciones Externas del BID.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales*. BID.

Creswell, J. W. (2018). *Designing and conducting mixed methods research*. SAGE Publications.

Dirección General de Presupuesto. (2018). *Guía metodológica: Diseño y formulación de programas presupuestarios*. Ministerio de Hacienda.

Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista-Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5.ª ed.). McGraw-Hill.

Johnson, R. B. (2004). Mixed methods research: A research paradigm whose time has come. *Educational Researcher*, *33*(7), 14-26.

Ley N.º 6620/2020. Que dispone la implementación gradual del Presupuesto por Resultados. 14 de octubre de 2020. Congreso de la Nación Paraguaya.

Maluquer, S., & Tarrach, A. (2006). *Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados*. Generalitat de Catalunya.

Ministerio de Hacienda. (2012). *Manual de presupuesto 2: Indicadores de desempeño*. Dirección General de Presupuesto.

Ministerio de Hacienda. (2017). *Consultoría para la elaboración de una guía metodológica y plan de acción para el diseño y formulación de programas presupuestarios de bienes y servicios públicos con enfoque a resultados y horizonte de mediano plazo*. Asunción.

Ministerio de Hacienda. (2022). *Presupuesto por Resultados en Paraguay*. https://ppr.hacienda.gov.py/

Nubox. (2021). *Evaluación presupuestaria: Conceptos e importancia en la gestión financiera*. https://blog.nubox.com/empresas/evaluacion-presupuestaria

Pérez, E. L. (2014). *Guía técnica para la elaboración del presupuesto por resultados en una entidad autónoma del Estado*. Universidad de San Carlos de Guatemala.

Pluye, P. (2020). *Integración en métodos mixtos: Marco conceptual para la integración de fases, resultados y datos cualitativos y cuantitativos*. IRD Éditions.

Rojas, F. (2003). *El presupuesto en Paraguay y la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo*. Asunción.

Secretaría Técnica de Planificación. (s.f.). *Gestión por resultados*. https://www.stp.gov.py/v1/guia-gpr/gestion-por-resultados/

Tubaro, L. (s.f.). *Diferencias entre el presupuesto por programas y por resultados: Una visión del presupuesto por programas y el presupuesto por resultados*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas.