



Nota Presupuestaria Nro. 09

Evaluación presupuestaria: eje de las finanzas gubernamentales y de la gestión pública. El rol del monitoreo presupuestario como primera herramienta de la evaluación



1. Introducción

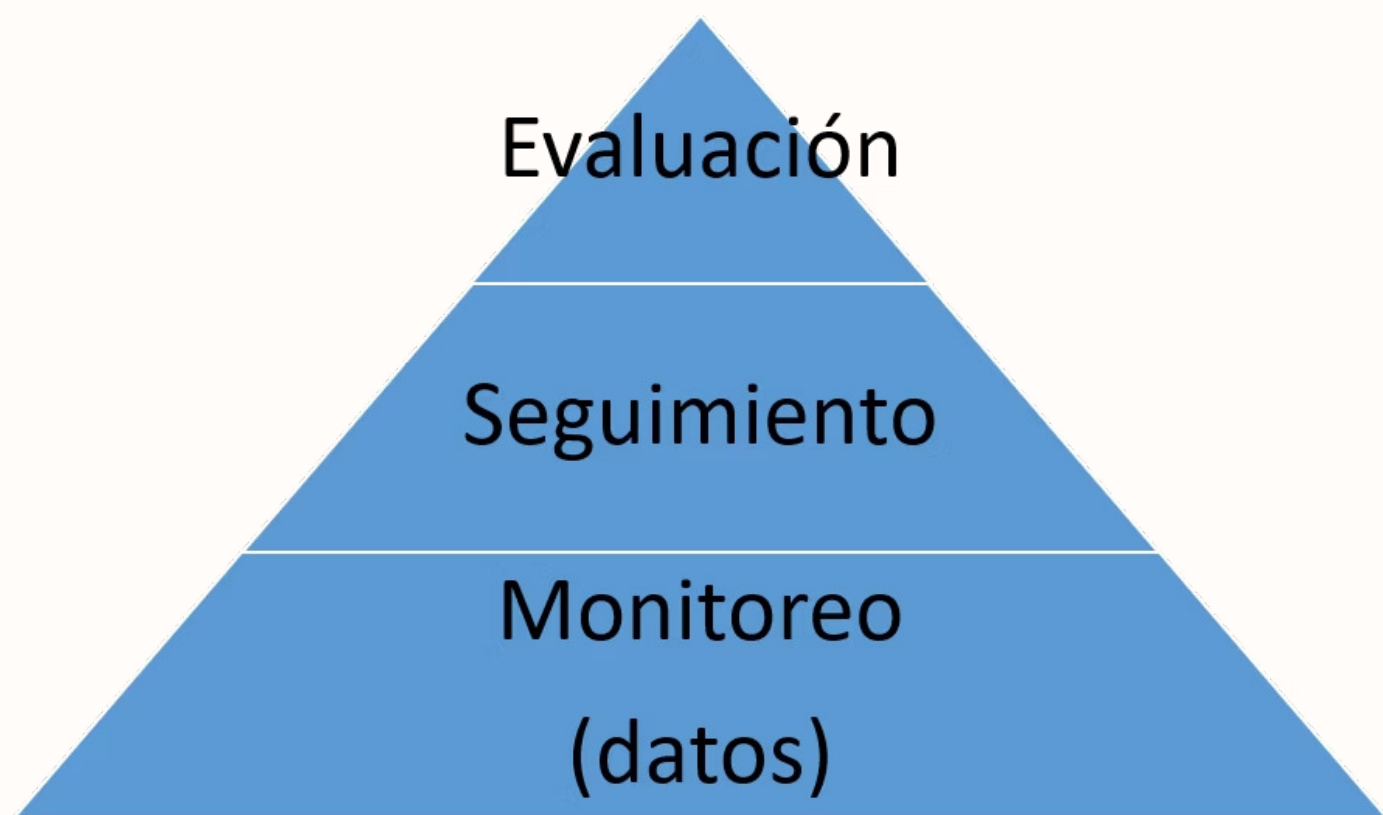
El monitoreo presupuestario constituye el primer nivel de análisis dentro de un sistema integral de monitoreo, seguimiento y evaluación de la gestión financiera pública.

La función principal del monitoreo consiste en observar de manera sistemática y continua el comportamiento de las variables presupuestarias (financieras primordialmente) que intervienen en la ejecución de las políticas públicas.

Desde una perspectiva metodológica, el monitoreo representa el punto de partida de cualquier proceso de análisis presupuestario. Monitorear las variables fundamentales del presupuesto (créditos, recursos, gastos e ingresos) permite el adecuado seguimiento, a partir de la existencia previa de mecanismos que permitan capturar, organizar y visualizar los datos generados por la ejecución de los programas y actividades del Presupuesto.

El monitoreo se sitúa en la base de la cadena de generación de evidencia para la toma de decisiones. Constituye la instancia donde los registros administrativos son transformados en datos estructurados, verificables y comparables.

El principal aporte del monitoreo consiste en proporcionar datos objetivos, de calidad y oportunos acerca de lo que está ocurriendo en la ejecución presupuestaria.





En este sentido, el monitoreo puede definirse como el proceso sistemático de recolección, procesamiento y visualización de datos financieros y presupuestarios con el propósito de observar el comportamiento de la gestión pública y facilitar la identificación temprana de tendencias, desvíos y riesgos. El análisis de los datos, en este proceso, cobra una fuerte relevancia para sostener todo el proceso de evaluación presupuestaria integral.

La relevancia estratégica del monitoreo radica en su capacidad para generar datos (en información simple) en tiempo casi real sobre el desempeño financiero y operativo del presupuesto.

Mientras la evaluación y el seguimiento suelen desarrollarse una vez concluida una intervención o durante etapas específicas de análisis, el monitoreo acompaña permanentemente el proceso de ejecución presupuestaria.

2. El monitoreo como función de gestión

Tradicionalmente, el presupuesto público fue concebido como un instrumento de autorización legal del gasto. Bajo esta lógica, el control presupuestario se concentraba en verificar la observancia de las normas y procedimientos establecidos. La faceta institucional del presupuesto representaba la clave de esta etapa histórica.

La evolución de los enfoques de gestión pública ha ampliado significativamente esta visión. Actualmente, el presupuesto es entendido como una herramienta de planificación, gestión y evaluación, cuyo propósito trasciende el mero cumplimiento normativo. Rige entonces la mirada de resultados, como eje del análisis presupuestario.

En este contexto, el monitoreo presupuestario emerge como una función esencial para la administración financiera moderna. Su objetivo no es únicamente el buen registro de las transacciones, sino también producir información (datos procesados) útil para apoyar la gestión cotidiana de los organismos públicos.

El monitoreo permite observar la evolución de la ejecución presupuestaria, detectar problemas potenciales y generar alertas tempranas que faciliten la adopción de medidas correctivas antes de que los desvíos alcancen niveles críticos. Esta capacidad preventiva constituye uno de sus principales aportes a la gestión pública. En lugar de limitarse a describir situaciones ya consolidadas, el monitoreo presupuestario proporciona señales oportunas que permiten intervenir durante el proceso de ejecución.



Por ello, puede afirmarse que el monitoreo cumple simultáneamente funciones de registro (custodio del buen registro), control (elemento para la continua revisión de datos), gestión (mejora de la toma de decisiones en tiempo real) y aprendizaje institucional (elaboración de ideas de mejora).

El concepto central: el dato

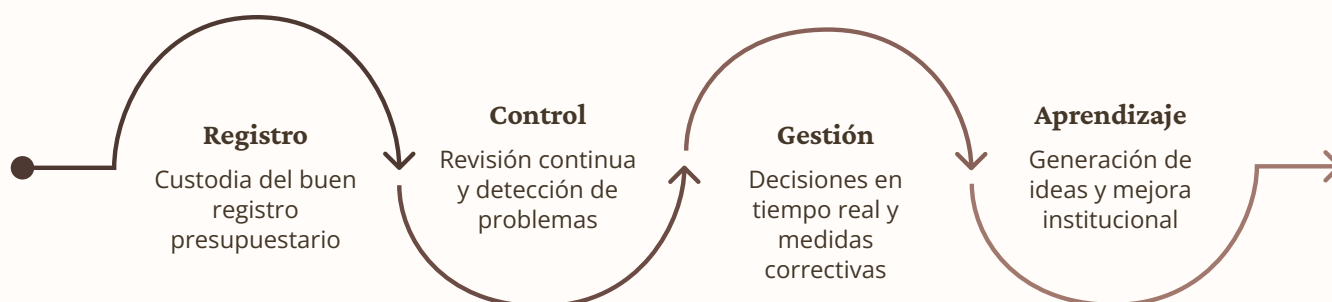
El concepto central que define al monitoreo es el dato. Es decir, se trata del concepto básico sobre el que se diseña el esquema de evaluación, seguimiento y monitoreo.

Por definición, un dato constituye el registro elemental de un hecho, evento o transacción ocurrido dentro de un sistema administrativo. En el ámbito presupuestario, los datos se originan en las operaciones registradas por los organismos públicos durante la ejecución de sus actividades.

Entre los datos presupuestarios más relevantes se encuentran los vinculados con el crédito presupuestario, los compromisos asumidos, los devengados registrados, los pagos efectuados, las modificaciones presupuestarias y las fuentes de financiamiento. Estos datos son generados de manera continua por los sistemas de administración financiera y constituyen la materia prima sobre la cual se construyen los procesos posteriores de seguimiento y evaluación.

El monitoreo no pretende explicar las causas de los fenómenos observados ni emitir juicios de valor sobre los resultados obtenidos. Su finalidad consiste en garantizar que los datos sean oportunos, consistentes, completos y accesibles para los distintos En ese marco, la calidad de los datos constituye una condición indispensable para la calidad de la información y de la evidencia que posteriormente se genere. Errores en la captura, procesamiento o validación de datos pueden afectar negativamente todo el sistema de análisis presupuestario.

Por esta razón, la gobernanza de los datos representa uno de los componentes fundamentales de cualquier estrategia de monitoreo.





3. El monitoreo presupuestario de programas

El monitoreo presupuestario presenta una serie de características distintivas que lo diferencian de otras herramientas de análisis. En principio el monitoreo abarca la información de agencias y programas presupuestarios, como eje del seguimiento.

Según Miguel Bolívar "el monitoreo de programas se basa en los antecedentes y la información existente, permitiendo efectuar consideraciones sobre los principales aspectos del diseño y desempeño de los mismos, en un plazo realista y a un costo razonable. Para evaluar los programas se emplean los datos generados de los exámenes documentales de los mismos. Los juicios evaluativos, que surgen de ejercicios relativamente rápidos sobre los programas, no son necesariamente concluyentes".

En esa definición de Bolívar, surgen el monitoreo (datos) y el seguimiento (información) presupuestario. La base del seguimiento resulta el monitoreo.

El monitoreo presupuestario de los programas y agencias ejecutoras (y sus gastos y/o ingresos) representa una herramienta indispensable para la gestión y evaluación de los presupuestos públicos, de acuerdo a las siguientes características:

Orientación cuantitativa

En primer lugar, posee una fuerte orientación cuantitativa. Su principal fuente de información está constituida por registros provenientes de sistemas administrativos y financieros. Son los sistemas de registro y gestión.

Continuidad temporal

En segundo lugar, se caracteriza por su continuidad temporal. A diferencia de las evaluaciones periódicas, el monitoreo se desarrolla de manera permanente durante todo el ciclo de ejecución presupuestaria. Es un monitoreo instantáneo de las variables presupuestarias.



Oportunidad de los datos

En tercer lugar, privilegia la oportunidad de los datos. Su utilidad depende de la capacidad para proporcionar datos actualizados que permitan actuar rápidamente frente a situaciones emergentes.

Procesos automatizados

En cuarto lugar, se basa en procesos automatizados o cuasi automatizados. Los avances tecnológicos han permitido integrar sistemas transaccionales, bases de datos y herramientas analíticas capaces de generar información de manera prácticamente instantánea.

Los tableros de control (dashboards)

La herramienta más representativa del monitoreo moderno es el tablero de control o dashboard. En el marco de la alta tecnología, el voluminoso nivel de datos y la necesidad de generar información, los tableros resultan indispensables en un esquema de monitoreo, seguimiento y evaluación.

Los tableros de control constituyen plataformas de visualización que permiten presentar grandes volúmenes de datos mediante gráficos, indicadores, mapas, tablas dinámicas y alertas automatizadas. Su objetivo principal consiste en facilitar la comprensión rápida de situaciones complejas mediante representaciones visuales que simplifican la interpretación de la información.

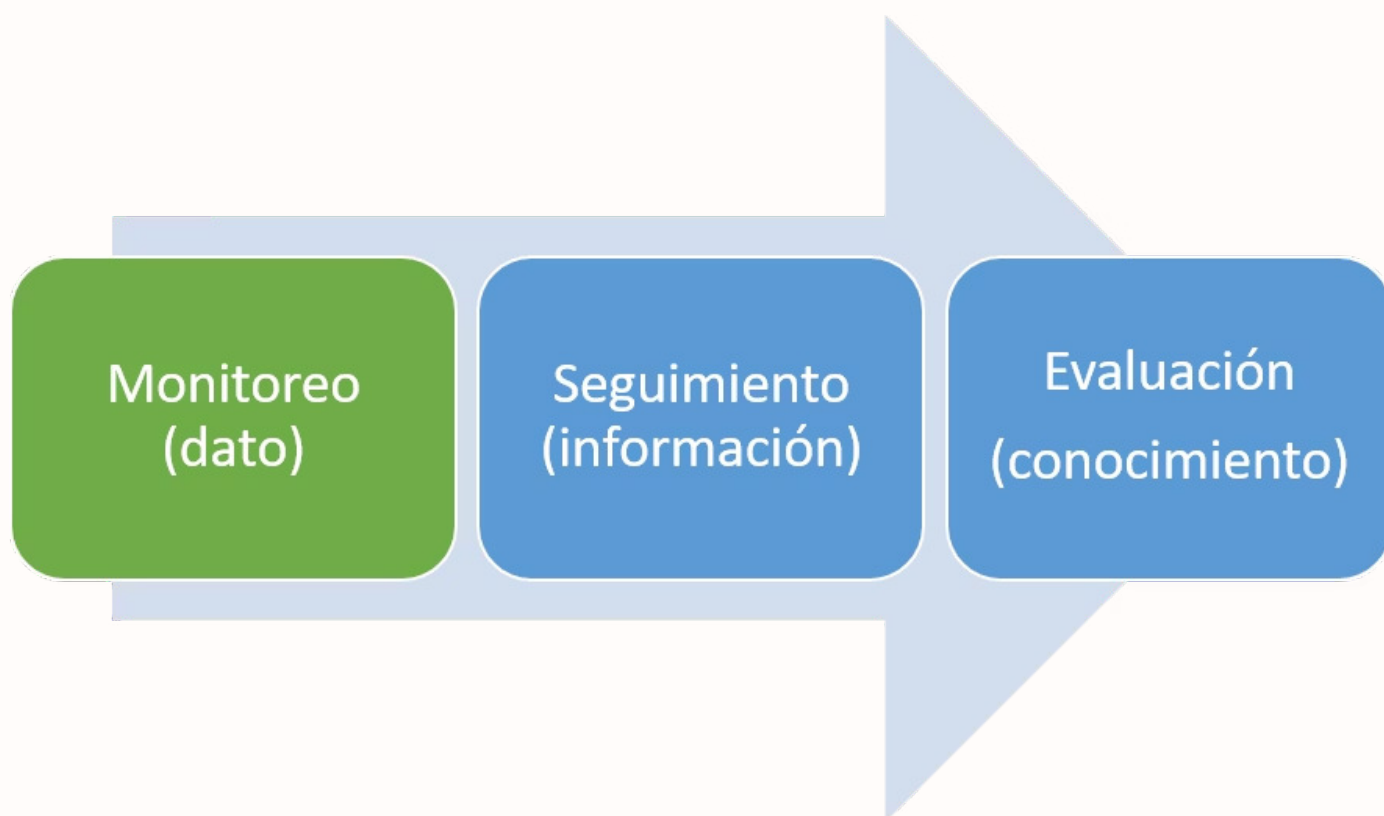
En el ámbito presupuestario, los tableros permiten observar el estado de ejecución de recursos y gastos, identificar tendencias, comparar organismos, monitorear programas y detectar comportamientos atípicos. La utilización de tableros responde a una transformación más amplia vinculada con la incorporación de herramientas de inteligencia de negocios y analítica de datos en la gestión pública.

Las citadas tecnologías permiten convertir grandes cantidades de registros administrativos en información visualmente accesible para funcionarios, analistas y responsables de políticas públicas. En consecuencia, los tableros se han convertido en una de las principales interfaces entre los sistemas de administración financiera y los procesos de toma de decisiones.



4.1 Conclusiones finales

Como fue expuesto el monitoreo constituye el primer eslabón de una cadena analítica integrada por el seguimiento y la evaluación.



Sin monitoreo no existen datos confiables; sin datos confiables no puede construirse información relevante; y sin información relevante resulta imposible generar evidencia para evaluar resultados e impactos. Por esta razón, el monitoreo debe ser entendido como la base que sostiene todo el sistema de evaluación presupuestaria.

Mientras el seguimiento incorpora análisis e interpretación de la información física y financiera, y la evaluación analiza desempeño, resultados e impactos, el monitoreo garantiza la disponibilidad permanente de datos válidos y oportunos.

En términos conceptuales, y como surge de lo analizado, el monitoreo responde a las preguntas:

- **¿Qué está ocurriendo?**
- **¿Qué sucede en el presupuesto?**



Por su parte el seguimiento responde a la pregunta "¿por qué está ocurriendo?" y la evaluación procura responder "¿qué resultados e impactos produjo la intervención pública?".

Esta secuencia refleja una progresión lógica que transforma datos en información, información en conocimiento y conocimiento en evidencia para la toma de decisión

De esta forma, como fue analizado el monitoreo presupuestario constituye una herramienta estratégica para fortalecer la gestión financiera pública y mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales. Su aporte fundamental consiste en generar una observación sistemática, continua y objetiva de la ejecución presupuestaria, mediante permanente y continuo uso de los dato

En los modelos contemporáneos de administración pública, el monitoreo representa la primera etapa del proceso de evaluación presupuestaria y la base sobre la cual se construyen los sistemas de seguimiento, evaluación de desempeño y evaluación de impacto. En consecuencia, robustecer las capacidades de monitoreo implica fortalecer simultáneamente las capacidades de aprendizaje, gestión y generación de valor público de las instituciones estatales.

Miguel A. BOLIVAR de su libro "El Presupuesto Público", Osmar Buyatti Ediciones (año 2012)