



NOTA PRESUPUESTARIA Nro. 10

EL SEGUIMIENTO FÍSICO-FINANCIERO COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

La tercera nota relativa a la evaluación presupuestaria se centrará en el seguimiento de programas, tanto en su versión operativa como estratégica. El objetivo de la presente es analizar este instrumento que permite la correspondencia entre la ejecución financiera y el cumplimiento de metas físicas de programas y proyectos, así como su vinculación con los objetivos estratégicos.

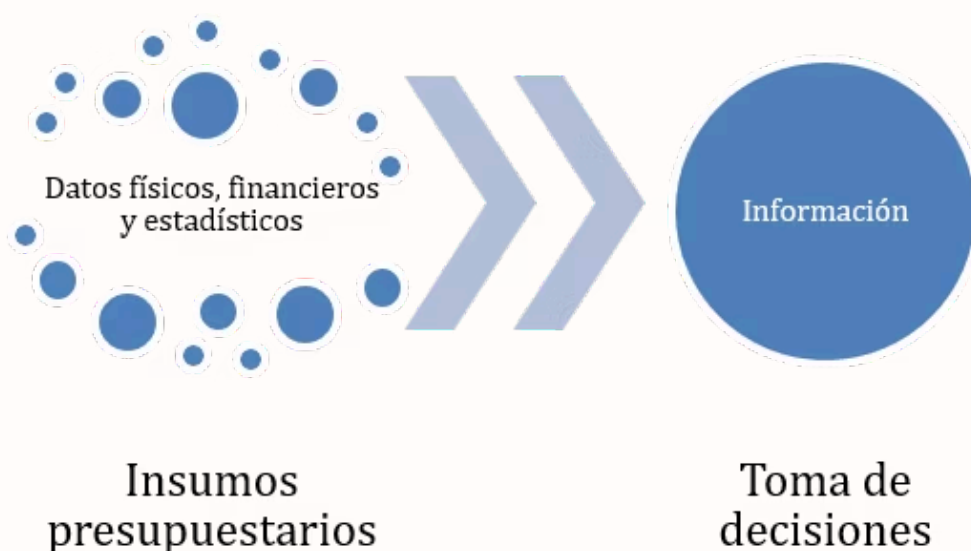


1. Introducción

El seguimiento presupuestario constituye la segunda instancia de la Evaluación Presupuestaria, que se conforma de monitoreo, seguimiento y evaluación. Mientras el monitoreo se concentra en la observación sistemática de datos financieros, generalmente a puertas adentro del ámbito estatal¹, el seguimiento incorpora procesos de análisis e interpretación que permiten comprender el comportamiento de la gestión pública durante la ejecución presupuestaria.

En consecuencia, el seguimiento es una instancia que traspasa las oficinas gubernamentales y, en su última instancia, tiene carácter público: generación de reportes públicos, con elaboración de datos y selección de información relevante, además de datos complementarios, presentaciones y otras herramientas de complemento de información.

Desde una perspectiva conceptual, el seguimiento representa la transición entre el dato y la información. El seguimiento sistemático consiste en transformar registros administrativos/presupuestarios (a veces dispersos) en conocimiento útil para la gestión, proporcionando elementos de análisis que permitan comprender el grado de avance de programas, proyectos y actividades.



¹ Vale aclarar que existen ejemplos de monitores ciudadanos y datos abiertos que facilitan el monitoreo para la Sociedad.



El seguimiento físico-financiero integra dos dimensiones complementarias de la gestión pública. Por un lado, la dimensión financiera refleja los recursos utilizados para implementar las políticas públicas, tratándose del gasto público. Por otro lado, la dimensión física expresa los bienes y servicios valiosos, efectivamente producidos por las organizaciones estatales con destino a la Sociedad (o a otros programas públicos).

La combinación de ambas dimensiones permite construir una visión más completa del desempeño gubernamental. La ejecución financiera aislada proporciona información parcial sobre la gestión. Del mismo modo, las metas físicas observadas sin referencia a los recursos utilizados ofrecen una visión incompleta de la realidad. El seguimiento físico-financiero procura precisamente integrar ambas perspectivas.

2. La dimensión financiera

La dimensión financiera del seguimiento analiza la utilización de los recursos presupuestarios durante el proceso de ejecución. Su propósito es identificar el grado de avance del gasto, detectar desvíos respecto de la presupuestación inicial y comprender la dinámica financiera de los programas presupuestarios.

Los recursos y los gastos públicos son los ejes de la dimensión financiera. En consecuencia, entre los principales aspectos analizados se encuentran los niveles de compromiso, devengado y pago, la evolución temporal de la ejecución y la distribución de los recursos entre distintas categorías programáticas.

Créditos y recursos

Etapas del gasto

Cuotas y ejecución



La observación sistemática de estas variables permite identificar retrasos, aceleraciones o comportamientos atípicos que podrían afectar el cumplimiento de los objetivos institucionales. Por otra parte, el seguimiento financiero podrá anticipar necesidades de cuotas presupuestarias (Ver NOTAS ASIP Nros 3, 4 y 5) o futuras modificaciones presupuestarias (Ver NOTAS ASIP Nros 6 y 7).

El seguimiento financiero, entonces, nutre a las Oficinas rectoras de presupuesto a organismos ejecutores del gasto de una "alerta temprana" que funciona como un aviso para tomar medidas de corrección.

3. La dimensión física

La dimensión física incorpora al análisis la producción pública generada mediante la utilización de recursos presupuestarios.

Las metas físicas constituyen expresiones cuantificables de los bienes y servicios valiosos que las instituciones públicas se comprometen a entregar a la ciudadanía.

También la teoría presupuestaria explica que los bienes y servicios públicos que genera un programa presupuestario, que funciona en la práctica como una Unidad Ejecutora, pueden ser destinados a otras agencias ejecutoras, ampliando la cadena productiva del presupuesto a varias entidades.

En dicho sentido, el seguimiento físico refleja si las acciones ejecutadas efectivamente se traducen en productos concretos y medibles. El presupuesto, de esta forma, complementa su mirada eminentemente financiera con datos de producción (mirada productiva). Asimismo, la dimensión física abarca los indicadores de resultados y de gestión de los programas presupuestarios:



Por otra parte, esta dimensión resulta el paso previo para introducir la lógica de resultados que robustece la información financiera y amplía la capacidad analítica del sistema presupuestario.



Se destaca que el ejercicio sistemático del seguimiento presupuestario constituye una herramienta fundamental para observar no sólo la ejecución financiera, sino también el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas y proyectos, a través del análisis de su avance físico y de los desvíos respecto de lo programado. Esta perspectiva adquiere especial relevancia en el marco de una gestión fiscal moderna, orientada no sólo a controlar cuánto se gasta, sino también a conocer qué se logra con dicho gasto.

4. Seguimiento estratégico

El seguimiento estratégico representa una evolución respecto del seguimiento físico-financiero tradicional. Su propósito no se limita a describir avances o desvíos, sino que procura comprender las causas que explican el comportamiento de la gestión pública.

Mientras el seguimiento operativo se concentra en medir el grado de cumplimiento de metas, el seguimiento estratégico busca interpretar la información disponible para apoyar la toma de decisiones de carácter gerencial y político.

Los enfoques contemporáneos de administración pública reconocen que la información presupuestaria debe utilizarse como un instrumento de gestión y no únicamente como una herramienta de control. El seguimiento estratégico permite identificar problemas de implementación y analizar riesgos que podrían afectar el cumplimiento de los objetivos institucionales. Su finalidad principal consiste en aportar inteligencia organizacional para mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones públicas.

Uno de los componentes centrales del seguimiento estratégico es el análisis de desvíos, tanto de carácter financiero como de naturaleza física (productiva). Los desvíos pueden manifestarse como diferencias entre lo programado y lo ejecutado, entre recursos utilizados y productos obtenidos o entre resultados esperados y resultados observados.

La identificación temprana de estas diferencias constituye una condición necesaria para la adopción de medidas correctivas.

La implementación de políticas públicas se desarrolla en contextos complejos caracterizados por incertidumbre y múltiples factores condicionantes. El seguimiento estratégico, entonces, permite identificar riesgos financieros, operativos, institucionales y contextuales que podrían afectar la ejecución presupuestaria.

La gestión anticipada de estos riesgos fortalece la capacidad institucional para alcanzar los objetivos previstos.



5. Consideraciones finales

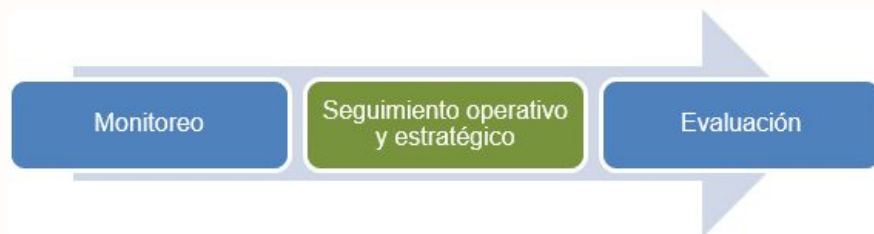
El seguimiento físico-financiero transforma los datos generados por el monitoreo en información relevante para la gestión. El principal valor agregado del seguimiento surge de la vinculación entre la ejecución financiera y la ejecución física. Esta integración permite analizar si el ritmo de utilización de recursos guarda correspondencia con el avance de la producción pública.

Por otra parte, el ámbito del seguimiento físico financiero resultan los programas presupuestarios, ámbitos que sintetizan los datos del gasto y de la producción pública que realizan las Unidades Ejecutoras.

En el caso de las facetas físico y financiera, el seguimiento trata de unir ambas miradas. Las brechas entre las 2 dimensiones pueden revelar problemas de gestión, ineficiencias operativas, restricciones institucionales o dificultades de implementación. En síntesis, el diseño del presupuesto por programas necesariamente debe contemplar categorías programáticas que reflejen ambas dimensiones y permitan (faciliten) el necesario seguimiento.

Por ello, el seguimiento físico-financiero constituye una herramienta estratégica para anticipar riesgos, propender a la optimización del gasto y orientar decisiones correctivas durante el ejercicio presupuestario.

Su aporte fundamental consiste en vincular recursos con productos, permitiendo comprender no solo cuánto se gasta, sino también qué se produce con los recursos públicos. De esta manera, el seguimiento se convierte en un puente metodológico entre el monitoreo de la ejecución y la evaluación del desempeño.



Como se ha analizado, el seguimiento estratégico (de mayor alcance y mejores herramientas e inteligencia) convierte la información presupuestaria en una herramienta de aporte a la conducción de la gestión pública. Su principal contribución consiste en proporcionar explicaciones, identificar causas y formular recomendaciones que permitan mejorar el desempeño institucional.

Por ello, se constituye como otro eslabón fundamental entre el seguimiento operativo y los procesos de evaluación.