



Antecedentes

La evolución del presupuesto se ha desarrollado en varias épocas.

- ◇ La primera se origina a finales del siglo XVIII en Inglaterra.
- ◇ Posteriormente, después de la primera guerra mundial se crean nuevos sistemas en función del control de gastos y la planeación privada en función de la eficiencia.
- ◇ Finalmente durante la posguerra de la segunda guerra mundial, en Estados Unidos se implementó el presupuesto por programas y actividades y se crean los primeros departamentos de presupuestos.

El presupuesto es una herramienta de gran importancia para la proyección con anticipación de datos cuantitativos y cualitativos que faculten el desarrollo de la organización en un determinado periodo.

El concepto del presupuesto ha estado implícito en las tareas humanas desde su inicio hasta la actualidad, siendo unos de sus principales objetivos la supervivencia; a partir de ese propósito, los pobladores aprovechaban y aseguraban la producción de alimentos para prevenir la hambruna en tiempos de escasez y así es como garantizaban su supervivencia. Seguramente no tenían ni la menor idea que hacían estimaciones para pronosticar posibles eventos futuros.

Las antiguas civilizaciones como el pueblo egipcio, aproximadamente 2500 A.C. eran reconocidos por la construcción de gigantescas pirámides. Las habilidades de planeación y organización singularizaban a los egipcios en ese tiempo. La gran pirámide de Cheops, es un gran ejemplo de cómo se aplicaba el presupuesto, donde estimaban sus cálculos para determinar y asignar los recursos que necesitarían para la construcción tal como: ¿Cuántas piedras? ¿Cuántos hombres se necesitan?, y un sin número de ejemplos demuestran cómo estipulaban sus proyecciones.



En la edad media se desarrolló el comercio y el intercambio de bienes a través del dinero, se instauraron formas de registro contable en cual se contabilizaban los ingresos y los egresos para determinar las utilidades de cada negocio. Así mismo los imperios egipcios y romanos impusieron diversos tipos de impuestos basados en los recursos del pueblo y con estos recursos planeaban las posibles guerras que enfrentarían.

Evolución

Los orígenes del presupuesto: “Los fundamentos teóricos y prácticos como herramienta de planificación y control se remontan hacia finales del siglo XVIII, cuando en el sector público, el

Parlamento Británico, presentaba los informes de gastos gubernamentales para su ejecución y posterior control” (Burbano, 2005).

- ◇ En 1820, Francia y su sector público adoptaron el método de presupuestar y al año siguiente Estados Unidos implantó un estricto control del gasto para presupuestar y asegurar las actividades estatales.
- ◇ Después de finalizada la primera guerra mundial en 1918, Estados Unidos, aplica el control de los gastos por utilizar mediante la herramienta del presupuesto.
- ◇ Posteriormente entre 1921 y 1925, con el auge de las empresas privadas se empiezan a implementar controles en los gastos y se establece una adecuada planeación empresarial con la finalidad de obtener márgenes de rendimientos apropiados y en donde las empresas crecen vertiginosamente. Ante este crecimiento de las instituciones públicas y el gasto público el gobierno USA autorizará la creación de la Ley del presupuesto nacional.
- ◇ En 1930 en Ginebra Suiza se lleva a cabo el primer Simposio Internacional y se determinan los principios básicos del sistema presupuestario.
- ◇ En los años 30s en México, empresas grandes como General Motors Co. y después Ford Motors Co. adoptaron las técnicas presupuestales y el resultado fue un éxito, se maximizan utilidades y se optimizaron los costos.
- ◇ Al finalizar la segunda guerra mundial, el departamento de defensa de Estados Unidos entrega dos sistemas de clasificación, uno por el objeto del gasto y el otro por programas, y más tarde se presentó un presupuesto que incluyen los gastos del gobierno federal, proyectados y comparables.
- ◇ Entre 1960 y 1970, El departamento de Agricultura de USA elaboró el presupuesto base cero, sin éxito alguno. A finales de 1965, El Presidente de los Estados Unidos creó el departamento de presupuesto y consecuentemente se elaboró un presupuesto con la base en los resultados del departamento de la defensa y se introducen en todo el gobierno por cada operación en función de sus gastos, realizados por especialistas, técnicos y administradores, formulaban los presupuestos por programas basados en los antecedentes.
- ◇ A inicios de los años setenta en Texas, E.U.A. por medio de Peter A. Pyhrr hace una nueva y mejorada versión del presupuesto base cero, instrumentado por medio de decisión que fue aplicado solo en el Estado de Georgia.
- ◇ Actualmente, el rápido crecimiento de las economías a escala mundial, los nuevos paradigmas de la globalización, tecnología y cultura ha incidido directa o indirectamente en los enfoques de las organizaciones, constantes cambios implica retos para las empresas como satisfacer las necesidades de los clientes, accionistas, empleados, proveedores o las entidades estatales.
- ◇ Es por eso que ahora la alta gerencia se plantea soluciones inteligentes a corto, mediano y largo plazo. Las organizaciones han creado departamentos de presupuesto con la finalidad de planear las actividades, controlar y medir el manejo de los ingresos y gastos, coordinar las operaciones a desarrollar y lograr los resultados propuestos.

Etimología y definición de presupuesto

Tal como lo dice su nombre, el presupuesto es justamente pre suponer en materia de finanzas y economía, cuáles serán las actividades o movimientos a realizar en un período futuro que se calcula de manera aproximada. La palabra presupuesto se deriva del francés antiguo bougette o bolsa, dicha acepción intentó perfeccionarse posteriormente en el sistema inglés con el término budget de conocimiento común y que reside en nuestro idioma con la denominación de presupuesto. El presupuesto se puede definir de las siguientes maneras:

- Es la estimación programada, de manera sistemática de las condiciones y de los resultados a obtener por un organismo (empresa), en un periodo determinado.
- Resumen sistemático de las previsiones de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos.
- Estimación formal de los ingresos y egresos que habrán de producirse durante un periodo dado, frecuentemente un año, tanto para una empresa o negocio particular como para el gobierno (llamado: presupuesto fiscal, presupuesto público o presupuesto nacional).
- Conjunto de gastos y entradas que una persona, entidad o gobierno puede preveer para un período determinado en lo que respecta a sus finanzas.

El presupuesto es un indicador de la política a seguir en cuanto a la obtención de ingresos, y la relación estimada de los gastos, así como un instrumento de planificación que permite definir los costos, y poder alcanzar ciertos objetivos en un plazo determinado. Es un método sistemático y formalizado para lograr la responsabilidad directa de planificación, coordinación, ejecución y control de las actividades a desarrollar. Para lograrlos se deben analizar los siguientes aspectos:

- 1) Establecer los objetivos empresariales a corto y largo plazo.
- 2) Especificación de las metas de la empresa.
- 3) Desarrollo de un plan de trabajo.
- 4) Delegación de responsabilidades.
- 5) Determinación de los procedimientos de trabajo.
- 6) Ejecución y control de las actividades ramificada.

Objetivos del presupuesto

- Planear, integrar y dirigir sistemáticamente todas las actividades que la empresa debe desarrollar en un periodo determinado.
- Controlar y medir los resultados tanto cuantitativos como cualitativos.
- Fijar responsabilidades en las diferentes dependencias de la empresa para lograr el cumplimiento de las metas previstas.

Requisitos para un buen presupuesto

1. Conocimiento de la Empresa.
2. Total apoyo de la alta gerencia.
3. Exposición del plan o política.
4. Coordinación para la ejecución del plan o política.
5. Fijación del Período Presupuestal.
6. Dirección y Vigilancia.

Características del presupuesto

- Razonable: Los pronósticos y las estimaciones deben ser razonables en su formulación.
- Flexible: Los presupuestos deben estar estructurados de forma que puedan ser objeto de posterior revisión.
- Fiable: Necesidad de que los responsables implicados en su elaboración asuman su utilidad y ventajas.
- Participativo: La implantación de un presupuesto requiere interesar, convencer y preparar al personal, para que su participación sea efectiva.
- Oportuno: Los presupuestos tienen que ser elaborados y aprobados antes del inicio del periodo que cubren.
- Economicidad: La información tiene que elaborarse siguiendo un criterio de costo-beneficio, lo cual condicionará el nivel de desagregación de ciertos datos.

Clasificación del presupuesto

- | | |
|--------------------------|--|
| 1. Según su flexibilidad | - Rígidos, estáticos, fijos o asignados
- Flexibles o variables |
|--------------------------|--|

- | | |
|--|--------------------------------|
| 2. Según el periodo de tiempo que cubran | - Corto plazo
- Largo plazo |
|--|--------------------------------|

- | | |
|--|--|
| 3. Según el campo de aplicabilidad en la empresa | - De operación o económicos
- Financieros (Tesorería y capital) |
|--|--|

- | | |
|--|--|
| 4. Según el campo de aplicabilidad en la empresa | - Presupuesto maestro.
- Presupuestos intermedios.
- Presupuestos operativos.
- Presupuestos de inversiones |
|--|--|

Otros tipos de presupuesto lo son:

- Base cero Es una metodología de planeación y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una entidad organizacional, de ahí su denominación. Se emplea el término planeación porque en su elaboración se establecen programas, se fijan metas y objetivos, y se toman decisiones relativas a la política básica de la organización, se analizan en detalle las distintas actividades que se deben llevar a cabo para implantar un programa, se seleccionan las alternativas que permiten obtener resultados deseados, y se hace un estudio comparativo de sus beneficios y costos correspondientes.
- Por programas Es un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de relacionar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales.

Punto de equilibrio y el presupuesto.

Punto de equilibrio es aquella situación, en la cual la empresa produce y vende un volumen exactamente necesario, que sólo le permite cubrir la totalidad de sus costos y gastos, de tal manera que no tenga utilidades ni pérdidas.

Es natural que, si la empresa logra producir y vender un volumen superior al de su punto de equilibrio, obtendrá ganancias. En cambio si no logra alcanzar el nivel de producción correspondiente a su punto de equilibrio, sufrirá pérdidas.



El punto de equilibrio es una referencia importante, que influye en la planificación y el desarrollo de las actividades de la empresa. Al entender claramente el nivel de ventas que se necesitan para cubrir todos los costos, se sabe cuántas unidades hay que producir, en el caso de una empresa que fabrica o compra productos para la venta. En una empresa de servicios, el punto de equilibrio indica la cantidad de horas cobrables que hay que trabajar para cubrir los costos. Por tanto, es importante el análisis de esta herramienta como el presupuesto, para la planeación y el control de los resultados de un negocio.

El Proceso Presupuestal.

El proceso presupuestario es el conjunto de etapas que cumple cada presupuesto anual. Estas etapas son:

- Formulación
- Discusión y aprobación
- Ejecución
- Evaluación y Control

El proceso presupuestario es un proceso continuo que se entrelaza con un nuevo proceso presupuestario cada año; así cuando se está ejecutando el presupuesto del año actual se está formulando el presupuesto del año siguiente.

Aplicación del camino crítico en la técnica presupuestal

El presupuesto es una técnica de previsión, planeación, organización, coordinación, integración, dirección y control; considerada como adecuada, en su aplicación, a las entidades económicas o no, pero si se auxilia, desde sus primicias, por el método de camino crítico (método óptimo, para la planeación de actividades); individualmente que los frutos serán muy superiores, ya que el presupuesto, en la última instancia, es un objetivo a lograr, o susceptible de lograr, que refleja de hecho un plan de acción a seguir en cada área, o sea, el camino a recorrer para alcanzar esas metas, mediante una serie de actividades, por lo que es recomendable la aplicación del camino crítico, o dicho en otra forma: la "planeación" de lo que se va a "planear".

Para que funcione adecuadamente el presupuesto, debe obtenerse con suficiente tiempo, estar basados en estadísticas recientes, con posibilidades de realización, etc.; todo ello, crea problemas de limitación de tiempo, por lo que es conveniente, procurar recursos que logren reducir el periodo de su preparación y de su ejercicio, perfectamente sopesados o controlados, aspectos de su preparación, y el de su ejercicio, aspectos que se solucionan por medio del camino crítico, considerando las ventajas de programación que aporta, sobre todo en las actividades simultáneas, y a la precisión en la convergencia de ellas, mediante el establecimiento de tiempos para cada actividad, desde su inicio holgura, y terminación, o sea, actividades por efectuar, considerando los retrasos, y sus repercusiones sobre ellas.

Para que funcione el camino crítico, es necesario que el personal de cierto nivel lo conozca y sepa de sus bondades, a tal grado que esté consciente de los tiempos críticos y sus consecuencias en caso de variaciones; que haya amplia difusión en la empresa, y con oportunidad. La serie de pasos y cuestiones técnicas del método del camino crítico, daría lugar a un trabajo específico, por lo que partiendo de ella, se puede concluir que la aplicación del método mencionado trae, como resultados positivos, cuando menos: establecer tiempos suficientes en la preparación y ejercicio del presupuesto y a la necesidad de llevar a cabo, una secuela y, un análisis de su preparación previa, con lo cual se ahorra costo administrativo.

El Presupuesto Base Cero

Consiste en reevaluar cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero; es decir se elabora como si fuera la primera operación de la empresa, y se evalúa y justifica el monto y necesidad de cada renglón del mismo. Se olvida del pasado para planear con plena conciencia el futuro. Es el proceso de realizar un presupuesto basado únicamente en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores, sin base de datos históricos. También en nuevas operaciones que sean diferentes a las habituales de la empresa. Cuando las empresas están gastando más de lo necesarios o desmesuradamente, se elabora el Presupuesto en base cero, para reorientar los recursos con mayor efectividad. Este proceso requiere que cada gerente justifique el presupuesto solicitado completo y en detalle; y debe preparar un paquete de decisión de cada actividad u operación el cual debe incluir un análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de resultados.

El proceso base cero proporciona:

- Información detallada a la alta gerencia sobre el dinero que se necesita para lograr los resultados deseados enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento o reducción del año anterior.
- Un medio para poder identificar y evaluar eficazmente las actividades y los problemas correspondientes a éstas para que la gerencia pueda tomar decisiones y las medidas para resolver los problemas y asignar y aprovechar los recursos de la organización en forma eficaz.

Es una herramienta técnica presupuestal mediante la cual se revalúan cada año todos los programas y gastos, se planea el futuro con plena conciencia de que cada partida es indispensable y que su importe está soportado y justificado de manera íntegra. Fue en Estados Unidos en donde apareció esta técnica presupuestal, dada a conocer por Peter A. Pyhrr, producto de arduos estudios y experiencias en la División de Asesoría e Investigación de Texas Instruments. No obstante, el Departamento de Agricultura de los EEUU para el año 1964 ya lo había implementado,

pero los resultados fueron infructuosos puesto que resultó ser muy laborioso con obtención de cifras extemporáneas que en lugar de facilitar retardó todo, y cuando se obtuvieron esas cifras ya no sirvieron de nada.

El Presupuesto Público

Es una estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del gobierno, necesarios para cumplir con los propósitos de un programa determinado. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación.

En el estado, el presupuesto refleja los ingresos y egresos del gobierno, tipificados en la Ley Anual del presupuesto estatal que aprueba el legislativo.

El presupuesto tradicional es un instrumento administrativo que centra su interés en lo que el gobierno compra para desarrollar sus actividades, solamente consigna el volumen de gasto asignado por partida presupuestal.

Por su parte, el PRESUPUESTO POR PROGRAMAS es la técnica presupuestaria que se orienta a la identificación de las actividades desarrolladas por las dependencias y entidades del estado. Pone especial atención a las acciones que se realizan, más que a los bienes y servicios que se adquieren.

En nuestro país la formulación del Presupuesto General de la República (PGR), inicia cuando el gobierno central (el Poder Ejecutivo), a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), envía a los ministerios e instituciones públicas, a más tardar el 30 de mayo, la política presupuestaria para el siguiente año (enero-diciembre). Esta política se elabora en base a una serie de objetivos, planes y programas económicos del gobierno, y debe de establecer el límite máximo de gastos que cada una de las entidades públicas tendrán para el año siguiente (Arto. 30, Ley No. 550).

A modo de ejemplo, el MHCP envía la política presupuestaria al Ministerio de Educación, con la finalidad que éste Ministerio pueda remitir su anteproyecto de presupuesto (el cual elabora la oficina de control y presupuesto de dicho Ministerio) al MHCP, dentro del plazo que se estipula en la política presupuestaria. Esto mismo hace cada entidad pública que recibe alguna asignación presupuestaria.

Una vez que el MHCP recopila cada uno de los anteproyectos de presupuestos los condensa en un solo documento que será el conocido Proyecto de Presupuesto General de la República. Éste se presenta a más tardar el 15 de octubre de cada año ante la primera secretaría de la Asamblea Nacional (Arto. 35, Ley 550).

Cuatro meses y medio dura el proceso de formulación del Proyecto de PGR. En esta etapa las buenas prácticas internacionales sobre transparencia presupuestaria, recomiendan la publicación



de un “documento preliminar” que podría bien ser la política presupuestaria, o el denominado Marco Fiscal de Mediano Plazo, que se incluye en uno de los anexos del proyecto de Presupuesto.

Este documento ayuda a enriquecer el debate público presupuestario, ya que proporciona información sobre cómo se conectan las diferentes políticas gubernamentales con las asignaciones presupuestarias. Es decir, justifica las decisiones sobre cuánto será el techo de gastos, cuánto serán los ingresos y cuáles serán los sectores más beneficiados en el presupuesto.

Después del 15 de octubre inicia la fase de Discusión y Aprobación, de la cual se encarga la Asamblea Nacional. La instancia encargada de dictaminar y analizar el Proyecto de PGR es la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto.

En esta etapa los diputados pueden convocar a los sectores interesados en aportar sus análisis sobre las asignaciones presupuestarias y, de esa manera, los grupos de ciudadanos organizados pueden incidir para que se asignen más recursos a instituciones públicas de su interés, tales como: el Ministerio de Salud en el rubro de medicinas, al Ministerio de Educación en materiales escolares o construcción de escuelas, entre otros.

Esta etapa tiene un período de mes y medio para desarrollarse ya que, por lo general, el presupuesto se aprueba en la segunda semana de diciembre. Los espacios que se dan a la ciudadanía organizada son pocos y la información del presupuesto no se da a conocer lo suficiente, ya que es un documento muy denso que no cualquiera se atreve a analizar.

Una buena práctica de la ciudadanía es acceder a estos documentos que resuman las asignaciones presupuestarias y fuentes de ingresos, así tendría conocimiento y podría dar su aporte acerca de las actividades gubernamentales y la fuente de financiamiento y uso de los recursos públicos.