

Los Sistemas Presupuestarios

Ana Isabel Solano Brenes ¹

El Sistema Plan-Programa-Pre-puesto (P.P.B.S.)

El presupuesto como sistema integrado de control de la gestión, se inscribe dentro de un ámbito aún no desarrollado en América Latina. Este ha evolucionado en Estados Unidos y Europa en dos etapas: control de gestión puramente económico y el control integrado de gestión.

Simplificando el primero, se circunscribe a un enfoque contable y monetario de la empresa, mientras que el segundo forma parte de la gestión global².

Una gestión racional implica.

- a) La identificación y previsión de las necesidades por satisfacer. La determinación de los objetivos que pueden ser perseguidos para satisfacer estas necesidades. La búsqueda de las acciones más eficaces para alcanzar estos objetivos.

- b) La decisión en sí misma; es decir, la elección entre las opciones posibles, teniendo en cuenta los recursos disponibles hoy y los previsibles en el futuro.
- c) La ejecución de la decisión.
- d) Por último, el control de la ejecución que tiene como propósito asegurar que los objetivos sean alcanzados, que lo son, además, con los medios previstos y también eventualmente la toma de acciones correctivas ³.

El Sistema Plan-Programa-Pre-puesto (conocido como P.P.B.S.) por las iniciales de (“Planning-Programming-Budgeting Systems”), articula las cuatro acciones anteriores ya que estas constituyen la racionalidad del sistema. Se enfoca hacia la identificación de los objetivos primordiales de la organización y la relaciona con todas las actividades.

Consecuentemente, para desarrollar un P.P.B.S. es necesario:⁴

- a) Identificar los objetivos

¹ M.B.A. Profesora del Departamento de Administración de Empresas del ITCR.

² Blanco Illescas, Francisco. *El Control Integrado de Gestión*. (México. Editorial Limusa, 1986), p. 69.

³ *Idem*.

⁴ Vidal Héctor J. *Presupuesto por Programas, Conceptos, Metodología y Estrategias*. (San José, EDUCA, 1979).

- b) Identificar la forma de llevar a cabo esos objetivos
- c) Analizar sistemáticamente las alternativas mediante una estimación de las implicaciones del costo de cada una de ellas.
- d) Analizar la estimación de los recursos esperados de cada alternativa.

Este sistema relaciona la planificación a largo plazo (10 o más años), con la programación (5 años normalmente) y el presupuesto (año próximo) cerrando el ciclo con un control a la gestión.

Planeación

Planificar implica fijar objetivos, directrices y programas de acción; es decir, establecer lo que debe hacerse, cómo hacerlo, cuándo hacerlo y quiénes lo harán, fijando “cursos de acción” que aseguran la realización de un objetivo, entendiéndose por curso de acción una serie de acciones articuladas en un todo, para obtener los objetivos seleccionados con los medios disponibles.

La planificación es una metodología para la toma de decisiones. Toda decisión envuelve una elección entre opciones, por tanto, podemos decir que se trata de una metodología para escoger entre posibilidades.

Señala, además, racionalmente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse, dejando un margen de decisión para el momento en que se ejecuten los planes, de tal manera que se haga lo conducente si fuese necesario.

Antes de describir el proceso de planeamiento, es importante referirse a la función de la planificación administrativa definida por Welsch de la siguiente manera:

“La planeación administrativa se ha definido con el diseño de un estado futuro deseado para una entidad y de las maneras eficaces de alcanzarlo. Un propósito fundamental de la planificación administrativa es proporcionar un proceso de alimentación hacia adelante. El concepto de alimentación hacia adelante es para proveer a cada administrador con pautas para tomar decisiones operacionales en una base cotidiana.

Los planes aprobados constituyen el elemento primario de la alimentación hacia adelante.

Generalmente, se reconoce la planificación como la tarea más difícil que enfrenta el gerente, y es una de las que se pospone más fácilmente”.⁵

La anterior definición nos resalta la importancia de la planificación para el proceso de toma de decisiones: se pueden citar las siguientes razones que hacen de la planificación un instrumento importante dentro de la empresa:

- a) El curso de acción que se determine como el más adecuado para la organización se ha definido reforzando las debilidades y aprovechando las fortalezas que posee la organización.
- b) La empresa tiene conocimiento de las variables externas que pueden afectarle como resultado del análisis del medio externo.
- c) La estructura de la organización, su tamaño, capacidades y otras condiciones deben fijarse como resultado de trazas e implementar planes para el logro de los objetivos propuestos.
- d) La metas fijadas para las diferentes funciones operativas son congruentes con los objetivos de la organización.
- e) Como resultado de la planificación, sur-

⁵ Welsch Glann A. *Presupuesto, Planificación y Control de Utilidades*. (4^{ta} edición, México. Editorial Calypso, 1986), p. 11.

ge el control cuyo objetivo es revisar si las metas planeadas se están cumpliendo. Este proceso debe ser continuo de manera que permita conocer la realidad.

El Proceso de planeamiento

Las etapas principales del proceso de planificación son las siguientes:

Formulación

En esta etapa la empresa efectúa un estudio del medio interno y externo que afectan al ámbito del plan.

Las fuentes de información para ello pueden ser estadísticas que se procesan para obtener conclusiones, antecedentes de los problemas, etc. Este estudio permite realizar proyecciones basadas en tendencias observadas en el transcurso del tiempo, fijando luego las metas y asignando los recursos.

Discusión y aprobación

Elaborar un plan no es suficiente para ponerlo en práctica; es necesaria su aprobación por parte de los órganos superiores.

Ejecución

Una vez aprobados los planes y programas, se llevan a la práctica por medio de las unidades administrativas responsables.

Un sistema de planificación debe obedecer a algunas directrices necesarias para su correcta aplicación, las cuales se señalan a continuación:

- a) La alta dirección tiene que comprometerse a seguir el concepto general de planificación y control y debe tener una

comprensión perfecta de sus consecuencias y operaciones.

- b) Hay que identificar y evaluar las características de la empresa y del medio en que opere, de modo que puedan tomarse las decisiones relevantes.
- c) Debe hacerse una evaluación de la estructura organizativa y de las responsabilidades directas asignadas.
- d) Debe hacerse una evaluación del sistema de contabilidad para que pueda proporcionar los datos necesarios para planificar y medir los resultados.
- e) Hay que determinar las dimensiones de tiempo que han de usarse en la ejecución del plan.
- f) Debe desarrollarse un programa de educación presupuestaria para familiarizar a la dirección, en todos los niveles, que tome en cuenta:
 - Propósito del programa.
 - Funcionamiento-políticas y directrices.
 - Responsabilidades de cada nivel de dirección.
 - Formas en que el programa ayuda a facilitar el desempeño.⁶

Programación

Las acciones dirigidas a conseguir los objetivos se agrupan en un programa o actividad cuya finalidad es brindar coherencia y hacer compatibles en el tiempo las metas y los objetivos. Este instrumento es conocido como *programa multianual* que comprende como mínimo cinco años y agrupa en forma sintética y sistemática la política y los resultados esperados en términos de objetivos, resultados concretos y recursos necesarios.

Blanco Illescas define la programación de la siguiente forma:

“Es la actividad encargada de enlazar la planificación con el presupuesto, además de mantener la perspectiva quinquenal (o superior) revisa la eficacia de los programas (el grado en que alcanzarán el obje-

⁶ Nota Técnica: *Directrices para un Sistema de Planificación y Control*. (Cátedra de Sistemas de Control Gerencial II, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. (sin fecha), p. 11.

tivo), su eficiencia (relación entre producción y recursos absorbidos), inserta nuevos programas, elimina los programas menos útiles y transmite a los años futuros, la repercusión de los resultados actuales⁷.

Presupuesto

El presupuesto es, sin duda, el instrumento de control más ampliamente usado, tanto en la empresa privada como gubernamentalmente.

Se puede definir como un plan de acción expresado en signos monetarios para un determinado período, generalmente un año, por medio del cual se esperan lograr los objetivos de la organización durante este plazo.

Hoy se considera el presupuesto como guía hacia la obtención de un uso más productivo de los recursos humanos, económicos y materiales de la organización. Involucra metas por cumplir en plazos establecidos y por lo tanto revisión periódica, contrastando con los resultados.

Objetivos

Se pueden mencionar como objetivos del presupuesto los siguientes:

Organización

El presupuesto cubre todas las unidades que integran la organización, por lo que permite establecer las actividades y fijar las responsabilidades que corresponden a cada centro de trabajo con respecto a las funciones que se le

han asignado.

Coordinación

Se considera el presupuesto como un instrumento de coordinación, al obligar a los responsables de su elaboración a revisar y comparar los planes y programas de distintas dependencias con el fin de evitar omisiones, duplicidades y permitir que se logre la congruencia de metas.

Control

El presupuesto es el estándar de ejecución establecido. Preparar un presupuesto es, en efecto, establecer estándares. La medición de la ejecución en curso contra los estándares es facilitada porque expresa estos estándares en términos cuantitativos (monetarios).

Tipos de presupuesto según su aplicación ⁸

Presupuestos fijos

Como su nombre lo indica el presupuesto fijo representa un programa de gastos que no se puede alterar para el año siguiente. Se le ha denominado también con el nombre de presupuesto asignado y se recomienda su utilización para las empresas gubernamentales. Su característica de presupuesto fijo hace que los montos presupuestarios para el período no se alteren, a pesar de que pueda modificarse el volumen de producción previsto.

También es recomendable la utilización de este tipo de presupuesto para aquellas

⁷ Blanco Illescas, *op. cit.*, p. 29.

⁸ Cubillo Mora William. *Modelo de Proyección Financiera para Empresas Industriales Caso: Coopmontecillos R.L.* (Proyecto de Graduación) (Escuela de Administración de Negocios. Universidad de Costa Rica 1983). p. 22.

empresas que conocen muy de cerca las condiciones reales en que se desarrollarán sus operaciones.

Presupuestos flexibles

El presupuesto flexible es aquel que se prepara considerando las eventuales variaciones en el nivel de producción que posea la empresa.

El presupuesto flexible es, en realidad, una serie de presupuestos cada uno de ellos diseñado para un nivel diferente de producción. La administración simplemente escoge el más apropiado, determinado de acuerdo con el porcentaje de capacidad al cual esté operando la empresa.⁹

Este tipo de presupuesto se recomienda para aquellas empresas en las que la naturaleza de sus productos no permita establecer con claridad un nivel de ventas esperado. Consecuentemente, se estimen intervalos de operación y ventas de conformidad con los datos históricos que se posean y las estimaciones previstas para el futuro.

La flexibilidad se logra mediante la separación de los gastos y costos atendiendo su participación en los diferentes niveles de operación. Los costos y gastos se clasifican en fijos, semifijos y variables en función de su naturaleza y su efecto unitario como consecuencia del elemento volumen. Para empresas con estas características, el uso de un sistema presupuestal compensa las limitaciones del pronóstico.

Presupuesto combinado

Consiste en una combinación de los tipos de presupuesto citados.

Se recomienda su aplicación en aquellas empresas que trabajan simultáneamente en producción para almacenamiento y posterior venta y a base de órdenes de producción. En este caso se recomienda uso de presupuesto combinado; apoyando el control de las operaciones para almacenamiento mediante presupuestos flexibles y para las órdenes de producción con base en presupuestos fijos.¹⁰

Tipos de presupuestos según su estructuración¹¹

Podemos señalar que existen tres tipos de presupuesto según su estructuración: presupuesto con base histórica; presupuesto con base cero y presupuesto por programas y actividades. A cada uno de estos tipos de estructuración de presupuesto se le puede aplicar la forma de cálculo que los clasifique en fijos, flexibles o combinados. Así, pueden utilizarse los principios de presupuesto con base histórica y obtener el resultado que se desee o, bien, flexible o, bien, combinado. Esta misma posibilidad de mezcla puede presentarse para el presupuesto base cero y para el presupuesto por programas.

Presupuesto con base histórica

Es quizá el tipo más conocido y utilizado tradicionalmente. Se prepara el presupuesto del nuevo año, tomando como base el presupuesto del año anterior, sin

⁹ Nelson, Tom. *Contabilidad Acelerada*. (4^{ta} reimpresión, México: Compañía Editorial Continental, 1974), p. 363.

¹⁰ Johnson, Richard. *Administración Financiera*. (10^{ma} reimpresión México: Compañía Editorial Continental, 1974), pp. 242 a 246.

¹¹ Cubillo Mora, *op. cit.*, p. 22.

analizar la justificación de los gastos presupuestados y realizados, solo se justifican los nuevos gastos e inversiones, sin relacionar estos con los niveles de venta y operación esperados.

Presupuesto base cero

Desarrollado en Texas Instruments, el presupuesto base cero obliga a investigar, en primer lugar, las funciones que desarrolla la empresa. Esta división conduce al análisis de cada unidad de la empresa como un centro de responsabilidad, que tiene que competir con los restantes centros por los recursos disponibles limitados, que posee la empresa.

La asignación de gastos en el presupuesto para cada centro de responsabilidad se realiza considerando los objetivos de la empresa y la contribución de cada una de las dependencias a la obtención de los objetivos, de acuerdo con un criterio de costo-beneficio, marcado dentro de las circunstancias en que la empresa se va a desenvolver.

En el presupuesto base cero es imprescindible que cada erogación presentada posea una adecuada justificación, pues el análisis del costo beneficio dejará prevalecer solo aquellas partidas que realmente satisfagan los objetivos de la empresa, y, por supuesto, cumplan con las exigencias esperadas en cada centro de responsabilidad. Esta exigencia hace que se jerarquicen las diferentes actividades de la compañía, lo que genera una muy saludable competencia entre los centros de responsabilidad.

Se ha comentado que... “El sistema de planeación y presupuestación base cero, tiene una gran utilidad durante épocas de crisis, cuando hay escasez de recursos, cuando el crecimiento de la empre-

sa se ha estancado, cuando se está operando con costos crecientes o cuando el monto de los gastos fijos es importante”.¹²

Al igual que otros avances de la ciencia administrativa en la época actual, la experiencia práctica ha demostrado las ventajas que en asignación de recursos –y consecuentemente de eficiencia– posee el sistema de presupuestación base cero, y de idéntica forma, la implementación de este sistema requeriría el apoyo decidido de la Alta Gerencia y el apoyo paulatino de los niveles intermedios que serán los que reciban directamente la aplicación de este nuevo enfoque de la estructuración del presupuesto.

Presupuesto por programas

Existe también una forma de estructurar los presupuestos, generalmente estatales, conocida como la técnica de presupuesto por programas cuyos detalles se comentan a continuación.

El presupuesto por programas, originado primordialmente en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América, ha sido el sistema de estructurar el presupuesto que han utilizado preferentemente, en los últimos años, la mayoría de las entidades gubernamentales en muchos países.

Este sistema enmarca la ejecución presupuestaria dentro de un plan general de largo plazo, enfatizando sobre los resultados que se espera alcanzar entre los diferentes programas.

“El presupuesto por programas es un sistema cuyo propósito es ayudar a la administración a tomar decisiones mejores acerca de la asignación de los recursos entre

¹² Idem.

las formas alternativas de lograr los objetivos gubernamentales. En esencia, se trata del desarrollo y la presentación de información en cuanto a las implicaciones totales, los costos y los beneficios de los principales cursos de acción y alternativas propias a las principales decisiones sobre la asignación de recursos”.¹³

Las características primarias de un sistema como el señalado son las siguientes:

- a) Enfoca la identificación de los objetivos fundamentales del gobierno.
- b) Se identifican explícitamente simplificando las implicaciones del año próximo.
- c) Se consideran todos los costos pertinentes.
- d) Se realiza el análisis sistemático de alternativas.

Como se observa, esta forma de estructurar el presupuesto favorece por un amplio margen a las funciones propias del Estado, pues se programan los resultados dentro del contexto global de los objetivos últimos esperados y el énfasis se da en las cosas que se hacen y la forma en que se ejecutan en los gastos en que se incurre y sobre las personas que hacen las acciones.

Presupuesto de caja, operaciones e inversiones ¹⁴

Integra en un solo documento tres conceptos que en la práctica se han venido concibiendo de manera separada:

Presupuesto de caja

El Presupuesto de caja es la estimación de ingresos y egresos de efectivo que se producirá al ejecutar los presupuestos de operaciones e inversiones. Es un concepto de fondos limitado solo al

movimiento del dinero. Representa la proyección de la cuenta “caja” del Balance de Situación.

En otros términos, el presupuesto de caja constituye la programación de posiciones de efectivo por periodos intermedios al ejercicio anual, dependiendo de dichos periodos de las necesidades de la empresa.

El presupuesto de caja comprende la determinación del nivel óptimo de existencias de efectivo, la programación de entradas que estará directamente vinculada con el programa de ventas y la política crediticia de la empresa, así como la programación de egresos de efectivo que se vinculará con la previsión de compras y desembolsos de capital.

Presupuesto de operaciones

Es la estimación en términos reales y en unidades monetarias, de los recursos que necesitará la empresa para producir bienes y servicios de uso o consumo final en un periodo determinado, generalmente un año.

Este presupuesto se calcula con base en los programas de operación que se identifiquen en la empresa.

Los objetivos de toda empresa se concretarán en la producción de bienes o servicios que se volcarán al mercado. Su gestión consistirá entonces en la combinación de recursos humanos, materiales y financieros para lograr metas físicas propuestas.

En términos generales, podemos decir que un presupuesto de operaciones tiene como objetivo fundamental satisfacer las ventas programadas, ya que serán las que determinarán las previsiones de los otros elementos de la gestión empresarial.

¹³ Hatry, Harry y Cotton John. “*Qué es un sistema PPBS*” (en *Presupuesto por Programas: Conceptos, metodología y estrategias*. J. Héctor Vidal, Editor. San José: Editorial Universitaria Centroamericana, 1979), p. 68.

¹⁴ Costa Rica. Contraloría General de la República. Circular N° 5826. San José. Imprenta Nacional, 1986.

El Programa de Operación es el instrumento destinado a cumplir con una función mediante la fijación de metas u objetivos, ya sean éstos cuantificados o no y para cuya realización se emplearán tanto recursos materiales como humanos y financieros, los cuales previamente serán costeados.

Su ejecución quedará a cargo de una dependencia ejecutora de este.

El Programa de operaciones se refiere a la explotación de la empresa y supone programas de administración, programas de fabricación y programas de ventas.

El programa de operaciones se refiere, por tanto, a los gastos en que incurre la empresa para producir bienes y servicios ya sea para satisfacer sus necesidades de funcionamiento o las demandas de la comunidad.

Presupuesto de inversiones

Este consiste básicamente en una estimación de los recursos que necesita la empresa o institución para llevar a cabo los programas de capital correspondientes a un periodo determinado, el cual generalmente es de un año igual que el de operaciones, es un presupuesto de consumo; es decir, lo que representa es la utilización estimada de recursos y no necesariamente sus compras.

El cálculo de este se lleva a cabo con base en los programas presentados por cada uno de los departamentos o unidades en que está dividida administrativamente la institución, en el entendido de que debe existir una selección previa de los programas presentados, a efectos de ejecutar aquellos que concuerden tanto con los objetivos y necesidades de la institución como con la necesidad pública.

En el plan de mediano plazo se determina la secuencia de las inversiones necesarias

para la ampliación de la capacidad instalada o la adaptación de nuevos procesos tecnológicos que permitan mantener la empresa en condiciones competitivas en el mercado; estas decisiones tendrán su concreción en el plan anual de inversiones.

El presupuesto recogerá las metas anuales del plan de mediano plazo implementándolo para su ejecución. Aquí, figurarán entonces los proyectos con el máximo detalle de desagregación y también su forma de financiamiento.

Los programas de inversión tienen como objetivo fundamental atender el cumplimiento de los programas operativos; por lo tanto, se debe tratar de relacionar cada uno de los proyectos con los programas operativos a los cuales va a beneficiar. No hay duda de que muchos proyectos están destinados al cumplimiento de varios programas operativos, pero en la medida en que se puedan identificar es importante establecer dicha relación, ya que de esa forma se podrá ir analizando con más facilidad el cumplimiento de las metas establecidas en el mediano plazo.

Programa de Inversión: Está constituido por un conjunto de proyectos de inversión coordinados e integrados cuya ejecución tiene por finalidad ampliar la capacidad instalada para incrementar la prestación de servicios básicos, mejorar la prestación de los servicios administrativos o crear las facilidades necesarias para la promoción o el desarrollo económico-social.

Los Programas de inversión tienen como propósito el incorporar nuevos activos, que se traducen en un aumento de la capacidad productiva, ya sea desde el punto de vista de una institución o desde el de la economía nacional.

Se divide en:

- a) Programas de inversión real
- b) Programas de inversión financiera

c) Programas de inversión indirecta

Principios y requisitos del presupuesto¹⁵

Requisitos

Los presupuestos van siempre ligados al tipo de ente, a sus objetivos, a su organización y a sus necesidades, por lo cual es indispensable el conocimiento amplio de la entidad en que se han de aplicar, así como de las políticas de sus directivos. Estos aspectos deberán estar establecidos en forma clara y concreta por medio de manuales o instructivos cuyo propósito será, entre otras cosas, uniformar el trabajo y coordinar las funciones de las personas encargadas de la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto, definiendo las responsabilidades y los límites de autoridad de cada una de ellas.

En dichos manuales se incluirá también información sobre los componentes del sistema de presupuesto aprobado, el periodo que abarcará el presupuesto, fechas para la recopilación de datos básicos y de presentación de los documentos finales, el diseño de las fórmulas específicas que han de usarse, con instrucciones sobre su manejo, contenido y toda la información que se juzgue conveniente incluir para llenar las necesidades de la entidad.

Principios presupuestarios

Principios substanciales

Principio de programación

Este principio sostiene que el presupuesto debe tener el contenido y la forma de la programación.

En cuando al contenido, su aplicación implica que se debe efectuar una ade-

cuada selección de objetivos, así como de los recursos que se apliquen para la realización de las acciones.

Respecto de la forma, se sostiene que deben explicarse todos los elementos que integran el concepto de programación.

Principio de equilibrio

Este principio se refiere esencialmente al aspecto financiero del presupuesto aun cuando este depende, en último término, de los objetivos que se adopten de las técnicas que se utilicen en la combinación de factores para la producción de los bienes y servicios de origen estatal, de las políticas de salarios y de precios y, en consecuencia, también del grado de estabilidad de la economía.

El principio de equilibrio es consagrado en la totalidad de los países de América Latina en sus leyes orgánicas de presupuestos.

En nuestro país se encuentra recogido en el artículo 46 de la Ley de Administración Financiera de la República: El presupuesto ordinario de gastos no podrá exceder el presupuesto ordinario de ingresos y se relaciona, dicho principio, con el párrafo 2º del artículo 72 de esa misma ley en los siguientes términos: *Ninguna institución podrá realizar gastos que no estén contemplados en su presupuesto.*

Bibliografía

Blanco Illescas, Francisco. *El Control Integrado de Gestión: Iniciación a la Dirección por Sistemas*. 2ª edición. México: Editorial Limusa, 1986.

Costa Rica. Contraloría General de la República. *Manual sobre Normas Técnicas de Auditoría y de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y órganos Sujetos a su Fiscalización*. San José: Imprenta Nacional, 1982.

¹⁵ *Idem.*

Costa Rica. Contraloría General de la República. Departamento de Control Presupuestario. *Algunos de los Aspectos que deben considerar las Instituciones en la Formulación de sus Presupuestos Ordinarios*. San José. Imprenta Nacional, 1985.

Costa Rica. Contraloría General de la República. Departamento de Control de Presupuesto. *Circular 5826*. San José. Imprenta Nacional, 1986.

Jerome Travers, Williams. *El Control Directivo*. 3^{ra} ed. de España. Editorial Labor, 1976.

Lazzaro, Víctor. *Sistemas y Procedimientos*.

4^{ta} edición México. Editorial Diuna, 1972.
Newman H. William. *Programación, Organización y Control*. 6^{ta} edición España: Ediciones Deusto, 1977.

P. Simeray. *Principios y Aplicaciones del Control de Gestión*. España: Ediciones Deusto, 1977.

Vidal Héctor J. *Presupuesto por Programas, Conceptos, Metodologías y Estrategias*. San José: EDUCA, 1979.

Welsch, Glenn A., Presupuestos. *Planificación y Control de Utilidades*. 4^{ta} edición México: Editorial Calupso, 1986.

Weston, Fred y Brigham, Eugene. *Finanzas en Administración*. 5^{ta} edición, México; Editorial Interamericana, 1977.