

Los principios y requisitos de un presupuesto

Ana Isabel Solano Brenes

Resumen

Se presenta el resultado de una investigación sobre los principios y requisitos que deben tener los presupuestos. Se exponen los requisitos de un presupuesto dentro de un proceso de control que utiliza estándares de gestión como una herramienta para evaluar la ejecutoria, sus características y definición de las áreas críticas de los indicadores claves.

Los principios presupuestarios son los lineamientos básicos que sustentan la elaboración de un presupuesto, de tal manera que el conocimiento y objetivo de cada uno de los principios desarrollados a continuación, constituyen los pilares fundamentales para que un presupuesto se convierta en una efectiva herramienta de planificación que conduzca hacia la consecución de los objetivos de una organización.

Metodología

Los planteamientos se sustentan en referencias bibliográficas que respaldan el enfoque de control. Para comprender

los elementos prácticos se efectuó una minuciosa búsqueda y análisis de bibliografía, boletines técnicos y tesis de grado; los conceptos se ampliaron con entrevistas realizadas en la Dirección General de Presupuestos Públicos de la Contraloría General de la República.

Desarrollo

Los presupuestos deben siempre estar ligados al tipo de ente, sus objetivos, su organización y 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. Deben plasmarse, en forma clara y concreta, por medio de manuales o instructivos, cuyo propósito es, entre otras cosas, uniformar el trabajo y coordinar las funciones de las personas encargadas de la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto, así como definir las responsabilidades y los límites de autoridad de cada uno de ellas.

En dichos manuales, debe incluirse también información sobre los componentes

del sistema de presupuesto aprobado, el período que abarca el presupuesto, las 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. A continuación se presentan los principios sobre los cuales debe formularse un presupuesto.

Principios presupuestarios

Principios sustanciales

a. Principio de programación

Este principio sostiene que el presupuesto debe tener el contenido y la forma de la programación. En cuanto al contenido, su aplicación implica que se debe efectuar una adecuada 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.

b. 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 originario de gastos no podrá exceder el presupuesto ordinario de ingresos y se relaciona, dicho principio, con el párrafo 2 del artículo 72 de esa misma Ley en los siguientes términos: Ninguna institución podrá realizar gastos que no estén contemplados en su presupuesto".

c. Principio de universalidad

Por medio de este postulado se sustenta la necesidad de que todo aquello que constituya materia del presupuesto debe ser incorporado en él.

Un enfoque actualizado de este principio hace hincapié en que lo importante es reunir todos los elementos sustantivos que sean necesarios para la articulación del programa total de la organización.

Sin una visión de conjunto, sin un programa global, es imposible calibrar debidamente las gestiones específicas, en cuanto a justificación, prioridad, tiempo y otras variables a considerar.

d. Principio de unidad

Con respecto a la política presupuestaria, esta norma se refiere a la necesidad de que los presupuestos de todas las instituciones del sector público sean elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados, con plena sujeción política presupuestaria única, que ha de definir y adoptar la autoridad competente, de acuerdo con la Ley, basándose en un solo método y expresándose uniformemente.

Es indispensable que el presupuesto de cada entidad se ajuste al principio de unidad en sus métodos y expresión. Respecto del área financiero-contable, se refiere a la unidad de caja, que exige que los ingresos y los

pagos se centralicen en una dependencia única: la Tesorería, a la que corresponde la gestión de todos los caudales públicos, con lo que se evita la confusión que resultaría de la existencia de cajas separadas en los diversos organismos públicos.

e. *Principio de exclusividad*

Este principio complementa y precisa el postulado de la universalidad, exigiendo que no se incluyan en el presupuesto anual, asuntos que no sean inherentes a esa materia.

f. *Principio de especificidad*

Este principio significa básicamente que, en materia de ingresos, deben señalarse con precisión las fuentes que los originan y, en el caso de los gastos, las características de los bienes y servicios que han de adquirirse. Significa, además, que deben ubicarse los distintos objetos del gasto dentro de las instituciones y de las categorías presupuestarias. El presupuesto debe estar concebido en términos suficientemente identificados y correctos, para dirigir la ejecución de sus propias disposiciones y posibilitar un eficaz control.

g. *Principio de periodicidad*

El presupuesto debe tener un período conveniente. En este sentido, debemos distinguir el ejercicio fiscal o financiero, del llamado ciclo presupuestario.

El ejercicio fiscal y financiero es el período para el cual se hace el presupuesto, que generalmente cubre un año calendario. En cambio, en el ciclo presupuestario, se incluye el proceso de formulación –desde los primeros proyectos– hasta la aprobación del presupuesto total y las operaciones posteriores a la terminación del ejercicio financiero, para el cierre, la fiscalización y la aprobación de las cuentas.

h. *Principio de integridad*

Este principio se sustenta en la concepción de que el presupuesto no es sólo la expresión financiera del plan de la entidad, sino que debe constituir un instrumento del sistema de planificación, que refleja una política presupuestaria única y que, por ser un proceso vivo y permanente, se expliciten en él todos los elementos de la programación.

Principios formales

Entre estos principios se citan:

a. *Principio de claridad*

El presupuesto debe presentar datos concretos y específicos para aumentar su eficacia como instrumento administrativo. En este sentido, el documento presupuestal debe contener un análisis del plan que se propone para el desarrollo de los programas, actividades, metas y objetivos y debe presentar gráficos, organigramas, resúmenes y otras formas de expresión.

b. *Principio de acuciosidad*

Se destaca bajo este principio, la necesidad de que las cifras estimadas en la elaboración del presupuesto, se hagan con exactitud y sinceridad. Deben evitarse las peticiones de gasto abultadas artificialmente y las estimaciones demasiado optimistas de los cálculos de las entradas. El presupuesto tiene que ser un documento que se aproxime a las reales necesidades que se derivan de la acción programada por la organización.

c. *Principio de publicidad*

El presupuesto debe contar con una publicidad conveniente, de tal modo que el presupuesto sea conocido por quien debe aprobarlo, ejecutarlo, controlarlo.

Secuencia lógica

Se ha señalado como consecuencia lógica en la preparación de presupuesto y estados financieros proforma, la siguiente:

1. Presupuesto de ventas
2. Presupuesto de programación y producción de inventarios
3. Presupuesto de costo de venta
4. Presupuesto de gasto de venta
5. Presupuesto de gasto de distribución
6. Presupuesto de gastos generales y de administración
7. Presupuesto de adquisición y/o retiro de activos fijos
8. Presupuesto de caja
9. Estado proforma de pérdidas y ganancias
10. Balance general proforma
11. Proyecto de aplicación de resultados
12. Estado de origen y aplicación de recursos

Control

Un plan completamente desarrollado incluye información cronológica sobre las actividades por ejecutar para alcanzar el objetivo fijado.

El pronóstico de la función de control es tomar la acción correctiva necesaria para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la organización.

Pueden definirse tres pasos en el proceso de control:

- Abastecimiento de normas o estándares de ejecución que se define como una unidad de medida establecida para servir como un modelo o criterio.
- Medición de la ejecución actual en relación con los estándares establecidos.
- Toma de la acción correctiva.

Las características de un buen control son:

a. Oportunidad

Idealmente la información que se origina del control debería pronosticar desviaciones de los estándares antes de su ocurrencia, lo cual raramente se da, pero sí puede mostrarlas mientras los eventos en cuestión todavía están en proceso.

b. Sigue líneas organizativas

Los buenos controles están íntimamente relacionados con la estructura organizativa y reflejan su eficiencia, así como la de sus procedimientos en cuanto a diseño y función.

c. Ubicación estratégica

Es imposible establecer controles para cada aspecto de una empresa aun cuando sea pequeña, por lo que es necesario establecerlos en ciertos aspectos seleccionados de la operación, siguiendo criterios de valor estratégico.

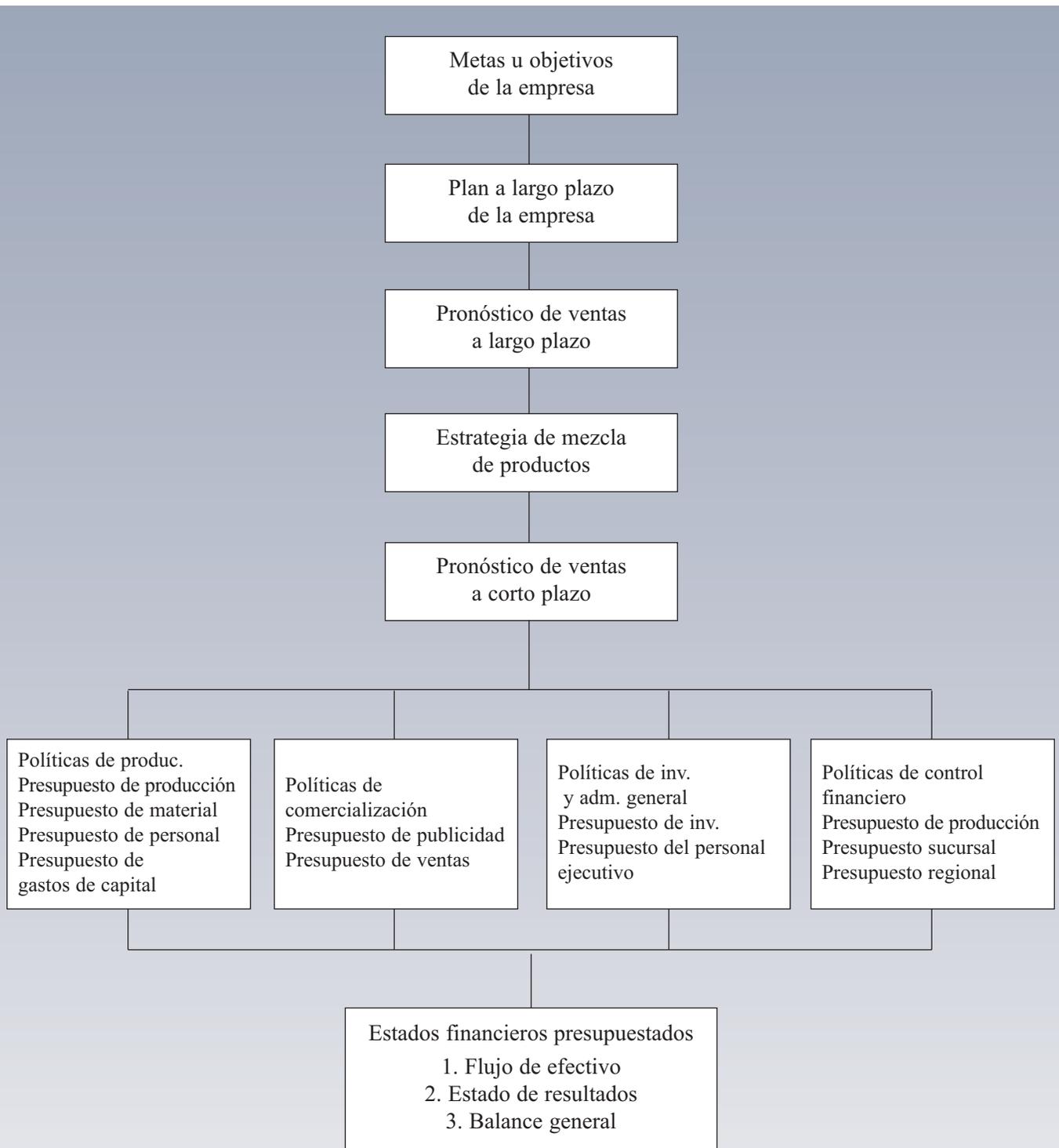
d. Revela tendencias así como el estado o situación

Además de mostrar el estado actual de una fase específica de una operación, puede mostrar tendencias que servirán de apoyo a la función primordial bajo observación.

e. Acentúa la excepción

Existen dos razones del porqué los sistemas de controles efectivos acentúan la excepción:

- La cantidad de información generada, aun en pequeñas organizaciones, es tan voluminosa que hace difícil, si no imposible, determinar la importancia de toda la información.
- Cuando la información se acentúa, se puede dirigir la atención hacia aquellas áreas que requieren acción correctiva.



Cuadro general del proceso presupuestario total y sus relaciones.*

* Fuente: Weston-Brigham *Finanzas en Administración*. (México: Editorial Interamericana, 1982), pág. 131.

Los estándares de gestión

El estándar es un "valor de referencia para la acción económica y como tal forma parte del conjunto de reglas del sistema de valores que la empresa –como todo organismo social– postula para poder conducirse y orientarse cuando se presentan varios caminos.

Es así como los estándares de gestión se convierten en una herramienta de control que nos permite a la vez evaluar la ejecutoria por medio de una base de comparación. Es importante considerar ciertas características que deben reunir los estándares de gestión.

a. *Valor medio e ideal*

Se refiere a la determinación del grado de dificultad que representa el estándar para determinada actividad, esto por cuanto el estándar se convierte en el compromiso entre la media y el resultado ideal de una actividad definida.

b. *Punto fijo o zona*

El estándar puede definirse como un valor único o puede representar un rango específico de dos valores asignados según las características propias de la actividad que se trate.

c. *Estabilidad y variabilidad*

Deben ser susceptibles de variarse conforme se modifiquen las condiciones económicas y tecnológicas, productivas de la empresa, de tal forma que representen las variaciones de la actividad de conformidad con el desarrollo de la organización.

d. *Competencia y jerarquización*

Con la visión de conjunto, se deben establecer prioridades entre los diferentes estándares con el propósito de evitar contradicciones entre ellos. Los estándares se aplican a diferentes tipos de control.

- *Control por centro de costo*
Se realiza por medio de la creación de estándares para el control de los gastos de los diferentes centros de costo.
- *Control por centros de utilidad*
Relaciona los gastos con los ingresos y se mide en términos de la ganancia obtenida.
- *Control por centros de inversión*
Se aplica el estándar en relación con la rentabilidad sobre la inversión del centro respectivo.
El establecimiento de estándares comprende la determinación de las áreas intangibles claves o críticas de la empresa, donde es esencial realizar una gestión eficaz. Al respecto, Blanco Illescas señala las siguientes áreas con las indicaciones clave por considerar en cada caso:

Áreas críticas	Indicadores clave
1. Situación financiera	-Resultados globales Unitarios Rentabilidad Expansión -Inmovilización -Costo de los recursos -Independencia -Disponibilidad
2. Posición comercial	-Ventas por producto Zonas Canales de distribución -Crecimiento del mercado -Participación en el mercado
3. Producción	-Crecimiento -Producción -Innovación

4. Productividad	-Técnica utilización del equipo Rendimientos -Economía: costos	puesto. <i>Circular 5826</i> . San José. Imprenta Nacional, 1986. Jerome Travers, Williams. <i>El Control Directivo</i> . 3ed. España. Editorial Labor 1976.
5. Personal	-Estructura por funciones Familia -Clima social (rotación, ausentismo, quejas) -Formación y desarrollo de salarios	Lazzaro, Víctor. <i>Sistemas y Procedimientos</i> . 4 edición México. Editorial Diana, 1972. Newman, H. William. <i>Programación, Organización y Control</i> . 6ta edición. España: Ediciones Deusto, 1977. Vidal, Héctor J. <i>Presupuesto por Programas, Conceptos, Metodologías y Estrategias</i> . San José: Educa, 1979.
6. Servicio a clientes	-Juicio clientela -Claridad de los productos -Descuentos especiales	Welsch, Glenn A. <i>Presupuestos: Planificación y Control de Utilidades</i> . 4 edición. México: Editorial Calipso, 1986. Weston, Fred y Brigham, Eugene. <i>Finanzas en Administración</i> . 5ta edición, México; Editorial Interamericana, 1977.
7. Relaciones con la comunidad	-Actitud de la administración -Imagen de la empresa -Participación en actividades de la comunidad	

Bibliografía

Blanco Illescas, Francisco. *El control integrado de Gestión: Iniciación a la Dirección por Sistemas*. 2 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.

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, 1982.

Costa Rica. Contraloría General de la República. Departamento de Control de Presu-