

Universidad de Los Andes  
Núcleo Universitario "Rafael Rangel"  
Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables  
Área de Finanzas  
La Villa Universitaria

Semestre A-14

# **GUÍA DE SEMINARIO DE PRESUPUESTO**

## **TEMA 1 EL PRESUPUESTO**

**Angel Higuerey Gómez**

**Villa Universitaria, abril de 2014**

# Contenido

<b>Contenido</b> .....	<b>2</b>
Objetivo .....	3
Contenido .....	3
<b>Función del Estado</b> .....	<b>3</b>
Necesidades colectivas .....	4
Servicios Públicos.....	4
La Hacienda Publica .....	5
Fines de la Actividad Financiera.....	5
Sistema de Administración Financiera.....	6
Conceptos .....	6
Elementos .....	6
<b>Presupuesto</b> .....	<b>8</b>
Conceptos .....	8
Objetivos .....	9
Ventajas .....	9
Desventajas.....	10
Clasificación de los Presupuestos .....	10
Comparación del presupuesto público con el privado .....	11
Semejanzas.....	11
Diferencias .....	11
Importancia del Presupuesto como Herramienta Financiera .....	12
<b>Sistema de Planificación</b> .....	<b>12</b>
Conceptos .....	12
Proceso de Planificación.....	13
Gerencia Estratégica .....	14
Conceptos .....	14
El Plan Estratégico .....	14
Los Planes Funcionales.....	16
Los Planes Operativos.....	16
<b>Política Económica</b> .....	<b>17</b>
<b>Planeación, Presupuesto y Economía</b> .....	<b>17</b>

# Tema 1

## El presupuesto

### **Objetivo**

Aplicar los conceptos básicos relacionados con el Presupuesto y su relación con los planes establecidos en los diferentes entes, a fin de que el participante diferencie el Presupuesto Público del Presupuesto Privado.

### **Contenido**

- El presupuesto. Definición. Importancia del presupuesto como herramienta financiera.
- Planificación – presupuesto – política económica.
- Tipos de presupuestos.

Diferencias entre el Presupuesto en el sector Público y el Presupuesto el sector Privado.

### **Función del Estado**

El Estado con el objeto de cumplir sus fines, desarrolla una serie de actividades muy complejas que lleva adelante a través de los servicios públicos. El Estado busca obtener ingresos y hacer erogaciones para cumplir con los servicios esenciales, salud, educación, justicia, vivienda, vialidad, obras de interés social, entre otros; esta actividad que consiste en obtener recursos(ingresos), conservación de sus bienes y egresos (gastos), se denomina actividad financiera.

De acuerdo a Sainz de Bujanda, la Actividad Financiera, centra su estudio en el contenido material y opina que se traduce en una serie de entradas y salidas de dinero en la Caja del Estado. Las entradas de dinero constituyen ingresos públicos, que son transferencias monetarias (coactivas o voluntarias) realizadas a favor de los organismos públicos. Con estas transferencias, las entidades estatales pueden disponer de los medios de pago necesarios para realizar sus funciones estipuladas. A su vez, la ejecución de estas funciones trae como consecuencia una serie de transferencias monetarias de signo inverso, que suponen salidas de dinero de las cajas públicas que constituyen los gastos públicos.

Por su parte, Villegas afirma que la Actividad Financiera se traduce en una serie de entradas y salidas de dinero en la caja del Estado, y que su característica fundamental es la instrumentalidad, ya que se distingue de todos los otros que ejecuta el mismo Estado en que no constituye un fin en sí misma, o sea, que no atiende directamente la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental porque su normal desenvolvimiento es condición indispensable para el desarrollo.

Si no existen los recursos necesarios, es imposible la actuación del Estado para cubrir las necesidades públicas. Esta actividad financiera conlleva a la realización de otras actividades una vez obtenidos los recursos indispensables.

El Estado es el único ente, sujeto de la actividad financiera, es el que debe prever los gastos e ingresos futuros, materializado o reflejado en un presupuesto; obtener los recursos necesarios para sufragar los desembolsos presupuestarios y aplicar los recursos para cumplir con las necesidades públicas. Los ingresos, gastos y la conservación de los bienes o gestión de los dineros públicos constituyen manifestaciones fundamentales de la actividad financiera

La Actividad Financiera surge siempre que simultáneamente concurren las siguientes condiciones:

1. Una serie de necesidades y de fines que se pretendan conseguir y que pueden ser urgentes o deseables;
2. Una limitación de los medios necesarios para conseguir los fines; es esencial que los medios sean escasos y de cuantía inferior a la necesaria para la completar las necesidades;
3. Posibilidad de emplear o usar sucesivamente estos medios; es necesario que los medios puedan ser utilizados para la satisfacción de más de una necesidad, de manera que la satisfacción de una no excluya la satisfacción de la otra.

## **Necesidades colectivas**

Una necesidad es una carencia. Es un impulso irresistible que hace que las causas obren infaliblemente en cierto sentido.

Las necesidades públicas nacen de la vida colectiva y se solventan mediante la actuación del Estado. Estas necesidades pueden ser materiales (vivienda, vestido, alimentos) o inmateriales (religiosas, morales). Tienen como características: a) son ineludibles de satisfacción, que da origen a una comunidad organizada; b) son de posible satisfacción por los entes organizados; c) dan nacimiento al Estado y justifican su nacimiento, ya que no tendría razón de ser la existencia del Estado. Si no existieran necesidades públicas, el Estado no existiría.

Las necesidades colectivas se estudian dentro del campo de la Hacienda Pública mientras que la economía política se encarga de estudiar las necesidades individuales.

Algunos tratadistas, como Villegas, han llegado a expresar que las necesidades colectivas deben dársele un concepto determinado. Hoy se dan diferencias y se asocian las necesidades públicas a los servicios públicos, que "necesidad pública y servicios públicos" son dos conceptos ajenos a la órbita específica de las finanzas públicas, pero cuyo examen, siquiera superficial, es indispensable, por cuanto constituye el presupuesto existencial de dicha ciencia.

Las necesidades pueden ser: a) absolutas o negativas y; b) relativas o positivas. Las primeras se refieren a todos los entes gubernamentales, que deben atenderlas; se dice que son negativas por qué no producen renta o rédito (ganancia, utilidad, interés, renta, etc.). Mientras que las necesidades relativas, aumentan cada día, producen dinero, renta, utilidad y son productivas.

Las necesidades públicas relativas son continúenles mudables y no vinculados a la existencia del Estado. Las necesidades públicas absolutas son elementales, constantes, vinculadas existencialmente al Estado y de satisfacción exclusiva por él. La mejor forma de atender las necesidades colectivas, es mediante la organización de los servicios públicos.

## **Servicios Públicos**

Los servicios públicos, es toda actividad que en virtud del ordenamiento jurídico deba ser asumir asegurada por una persona pública territorial con la finalidad de dar satisfacción a una necesidad de interés general

Los principios fundamentales de los servicios públicos son: a) la obligatoriedad, por la acción inmediata de los órganos de Estado, bajo el control de los mismos; b) la mutabilidad, el interés general es versátil, ya que el procedimiento aplicable al servicio debe ser adaptado a las formalidades cambiantes; c) la continuidad, no pueden ser interrumpidos, de manera que el colectivo pueda disfrutar de los servicios públicos y; d) la igualdad, todos tienen la posibilidad de acceder a los servicios públicos sin distingo alguno.

No hay un concepto legal único sobre servicio público, ni hay un régimen jurídico uniforme del servicio público, pues cada servicio tiene sus propias reglas en sus diversos aspectos, ya sea de afectación, de bienes, tarifas, caducidad, revisión, etc. Toda declaración de servicio público, toda actividad queda incorporada al que hacer del Estado y excluida de la esfera de acción de los particulares. Esta es una exclusividad del Estado, llamada exclusividad regalística o titularidad pública sobre la actividad en que el servicio reside.

El servicio público se clasifica de la siguiente forma: a) Servicios públicos exclusivos y excluyentes (generación hidroeléctrica); b) Servicios públicos exclusivos pero concedibles (concesión a empresas privadas la prestación de un servicio público, por ejemplo telecomunicaciones, electricidad entre otros, y c) Servicios públicos concurrentes (la educación).

## ***La Hacienda Pública***

La evolución de la Hacienda Pública es la consecuencia y el reflejo de la evolución del Estado. El principio de la Ciencia de la Hacienda Pública Clásica era, ante todo, el de limitar al mínimo las actividades del Estado, reduciéndolas, en lo posible, a las ancestrales funciones de policía, justicia, ejército y diplomacia, separando todo lo demás a la actividad privada. En la economía, el Estado no intervenía, dejaba actuar libremente las iniciativas privadas, la libre competencia y las leyes del mercado. El objeto de la Hacienda pública era, la de suministrar al Estado los ingresos (recursos) necesarios para cubrir los desembolsos ocasionados por las funciones de administración encomendadas.

La Ciencia de la Hacienda Pública Moderna, es la ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras. La Hacienda Pública, significa, en sentido general, el conjunto de bienes del Estado, incluyendo los pasivos y los activos. Existen tres clases de Hacienda Pública a saber: patrimonial, regalista y tributaria.

1. En la Hacienda Patrimonial, el Jefe del Estado satisface las necesidades colectivas sobre la base de las entradas de dinero que le otorgan los dominios heredados de su familia, dados a él en virtud de las guerras de conquistas o entregas de territorios. Los gastos públicos son gastos del Monarca.

2. En la Hacienda Regalista, las necesidades colectivas se confundían con las del príncipe y clase prominente, que estuviesen exentas del pago del impuesto y disfrutasen de muchos privilegios y regalías. El impuesto se confundía con la explotación y se llegó a establecer las tasas.

3. En La Hacienda Tributaria, se establecen los impuestos por intermedio de los representantes en las cámaras legislativas a solicitud del soberano. Se dice que los impuestos son voluntarios.

## ***Fines de la Actividad Financiera***

Para las Finanzas Públicas, el fin único de la actividad financiera es recaudar ingresos, para ser gastados en satisfacer las necesidades colectivas. No se justifica que el Estado utilice los ingresos públicos para otra finalidad que no sea la de satisfacer necesidades colectivas a través de un gasto público.

No obstante los ingresos públicos, el gasto público y hasta el presupuesto se han venido utilizando como medio para lograr una mejor costumbre social. Es decir que persigue un fin social y económico, llamado igualmente fines parafiscales.

Adolph Wagner expresa que el recurso gasto, quiéralo o no el Estado, influye sobre la distribución de las rentas individuales, tanto cuando los gastos son de mera transferencia, como si son gastos para la producción de servicios públicos. Mientras que Villegas, considera que "...el Estado dirige esta actividad hacia la provisión de los recursos necesarios para el logro de los fines propios, que son los fines de los individuos constituidos en unidad y considerados en la serie de generaciones. Tanto los intereses individuales como los colectivos se coordinan para la obtención de los fines superiores, unitarios y duraderos del Estado, diferentes de los fines efímeros y perecederos de los individuos que lo componen" (Villegas, 2006; 10).

Las actividades que realiza el Estado para la consecución de sus fines han variado en cantidad y contenido, conforme se ha ido transformando la concepción de sus cometidos. Así tenemos de un Estado liberal, en que la consigna se reducía a la simple vigilancia para que los individuos pudieran desarrollarse bajo la mirada protectora del "dejar hacer, dejar pasar" cambiamos a la concepción del Estado Providencia, en que la redistribución del ingreso, el control

de los precios de ciertas mercancías y el manejo de sus organismos descentralizados y empresas para la atención de áreas estratégicas y prioritarias, son actividades que lleva a cabo como indispensables para la realización de sus metas, aunque las realiza con diferente intensidad, de acuerdo con las concepciones políticas y económicas del momento, ya que en ocasiones resulta un Estado con intervención muy acentuada, en tanto que en otras épocas se manifiestan con una política más liberal.

## **Sistema de Administración Financiera**

### **Conceptos**

Si definimos a la administración<sup>1</sup>, en su sentido objetivo, como la realización de acciones que con el uso de medios y recursos se orienta a la obtención de fines, y si aplicamos esta concepción a la administración pública, encontramos que los fines que ésta gestiona son los fines del Estado. Dichos fines se obtienen por la acción de distintas entidades y organismos que integran la macro organización del Estado, que en su conjunto procuran el bien común.

Por otra parte, el Boletín publicado por el Ministerio de Finanzas en su Edición N° 38 – Abril 2003, define al Sistema de Administración Financiera (SAF) como “el conjunto de leyes, normas y procedimientos destinados a la obtención, asignación, uso, registro y evaluación de los recursos financieros del Estado, que tiene como propósito la eficiente gestión de los mismos para la satisfacción de las necesidades colectivas”.

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP-2004) la define así:

*Artículo 2.-* La administración financiera del sector público comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado, y estará regida por los principios Constitucionales de legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica.

Estos principios constitucionales están sustentados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) en su artículo 141, “la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamentan en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencias, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.”

En el ámbito del sector público se define al SAF, como el conjunto de subsistemas, principios, normas, recursos y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en forma eficiente.

Desde otro punto de vista, también se define, como un sistema integrado, que mediante la planificación, determinación, obtención, utilización, registro e información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas.

### **Elementos**

Constituyen elementos-componentes del sistema de administración financiera, los siguientes subsistemas: Presupuesto, Tributario, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad. Los subsistemas

---

<sup>1</sup> Silva García, Francisco. SIMAFAL 2000. Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina. Proyecto de Responsabilidad y Anticorrupción para las Américas. <http://WWW.Respondanet.com>

mencionados deben ser considerados de manera integrada, formando una unidad conceptual indisoluble, en virtud del fin único que todos persiguen, la mejor gestión financiera.

La integración es de tal naturaleza, que la determinación y recaudación de las rentas inciden en la programación del presupuesto; la ejecución de éste se traduce en activos, pasivos, ingresos y gastos, los mismos que registra e informa la contabilidad y afectan a los subsistemas de Tesorería y Crédito Público, cuyas incidencias son nuevamente objeto de registro e informe por la contabilidad.

Dicha integración está respaldado en *LOAFSP* en su artículo 3, la cual establece que

“los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, regulados en esta Ley; así como los sistemas tributario y de administración de bienes, regulados por leyes especiales, conforman la administración financiera del sector público. Dichos sistemas estarán interrelacionados y cada uno de ellos actuará bajo la coordinación de un órgano rector”.

La administración financiera del sector público es coordinada por el Ministerio del poder popular para las Finanzas, órgano ejecutivo que dirige y supervisa el diseño, implementación, revisión y mantenimiento de los sistemas que la integran.

<b>Sistema</b>	<b>Definición</b>	<b>Base legal</b>
<b>Sistema Presupuestario:</b>	Está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de los entes y órganos del sector público”	Art. 9 LOAFSP
<b>Sistema del Crédito Público:</b>	Se denomina crédito público a la capacidad de los entes regidos por esta Ley para endeudarse. Las operaciones de crédito público se regirán por las disposiciones de esta Ley, su reglamento, las previsiones de la ley del marco plurianual del presupuesto y por las leyes especiales, decretos, resoluciones y convenios relativos a cada operación	Art. 76 LOAFSP
	Las operaciones de crédito público tendrán por objeto arbitrar recursos o fondos para realizar inversiones reproductivas, atender casos de evidente necesidad o de conveniencia nacional, incluida la dotación de títulos públicos al Banco Central de Venezuela para la realización de operaciones de mercado abierto con fines de regulación monetaria y cubrir necesidades transitorias de tesorería	Art. 78 LOAFSP
<b>Sistema de Tesorería:</b>	Está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos a través de los cuales se presta el servicio de tesorería	Art. 105 LOAFSP
	El conjunto de los fondos nacionales, los valores de la República y las obligaciones a cargo de ésta, conforman el Tesoro Nacional	Art. 106 LOAFSP
	El servicio de tesorería, en lo que se refiere a las actividades de custodia de fondos, percepción de ingresos y realización de pagos, se extenderá hasta incluir todo el sector público nacional centralizado y los entes descentralizados de la República sin fines empresariales, en la medida en que se cumpla una evolución progresiva y consistente de la modalidad y	Art. 107 LOAFSP

	atributos funcionales del servicio consagrados en esta Ley	
<b>Sistema de Contabilidad:</b>	Comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos que permiten valorar, procesar y exponerlos hechos económico financieros que afecten o pueden llegar a afectar el patrimonio de la República o de sus entes descentralizados”	Art. 121 LOAFSP
<b>Sistema de Control Interno:</b>	Tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promoverla eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas	Art. 131 LOAFSP
	El sistema de control interno de cada organismo será integral e integrado, abarcará los aspectos presupuestarios económicos, financiero, patrimoniales, normativos y de gestión, así como la evaluación de programas y proyectos, y estará fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia	Art. 132 LOAFSP
	El sistema de control interno funcionará coordinadamente con el de control externo a cargo de la Contraloría General de la República	Art. 133 LOAFSP
<b>Sistema Tributario</b>	Se entiende como el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso de recaudación de impuestos de los entes y órganos del sector público; y se encuentra definido en el Código Orgánico Tributario de la nación.	Código Orgánico Tributario

## Presupuesto

### Conceptos

Tomando en consideración la forma como ha evolucionando el presupuesto es necesario precisar el significado del mismo. Gómez, F. (1994: 1-1), define el presupuesto como: “Una representación en términos contabilísticos de las actividades a realizar por una organización, para alcanzar determinadas metas, y que sirve como instrumento de planificación, de coordinación y de control de funciones”.

Paniagua, V. (1999: 12), señala que el presupuesto: “Implica una cuidadosa y adecuada planeación de las operaciones de una entidad, desde las actividades del primer ejecutivo o cuerpo directivo a cargo de la administración y la toma de decisiones hasta las funciones de personal que los auxilia en las labores operativas, administrativas y contables. Los presupuestos se refieren a citas y estados en los que se plasman numérica y objetivamente los planes de acción de la entidad, por lo que se conceptúa como una contabilidad en términos de futuro”.

Es una previsión de gastos e ingresos para un determinado periodo de tiempo, por lo general un año. El presupuesto es un documento que permite a las empresas, los gobiernos, las

organizaciones privadas y las familias establecer prioridades y evaluar la consecución de sus objetivos. Para alcanzar estos fines puede ser necesario incurrir en déficit o, por el contrario, ahorrar, en cuyo caso el presupuesto presentará un superávit.

El presupuesto familiar o personal ayuda a los individuos a equilibrar sus ingresos y gastos. El presupuesto de un negocio suele utilizarse como herramienta para la toma de decisiones sobre la gestión y el crecimiento de la actividad de la empresa. El presupuesto más difícil de elaborar es el público del Estado, que es una previsión de ingresos para cubrir los gastos necesarios para llevar a cabo las políticas sociales, económicas y militares de la administración.<sup>2</sup>

Por tanto, se puede afirmar que el presupuesto es un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que, debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas; éste concepto se aplica a cada centro de responsabilidad de la organización. Es considerado como un instrumento que sirve como herramienta a la administración para poder adelantarse a las operaciones futuras y así poder obtener unos resultados óptimos.

Así mismo, cabe destacar que los presupuestos son importantes porque contribuyen a minimizar el riesgo en las operaciones de la organización, manteniendo un plan de operaciones de la empresa en unos límites razonables, cuantificados en términos financieros. Sirven como mecanismo para la revisión de políticas y estrategias de la empresa y direccionarlas hacia lo que verdaderamente se busca.

También, el presupuesto permite definir las políticas a seguir, facilitando la toma de decisiones basadas en un estudio previo y en conclusiones definidas y razonadas; coadyuva a la solución de problemas en forma anticipada y evita riesgos y contingencias que puedan originar pérdidas o gastos innecesarios; y facilita a su vez una vigilancia efectiva de cada una de las funciones y actividades de la entidad y su personal.

## **Objetivos**

Entre los objetivos más resaltantes de un presupuesto se destacan:

- Planear en forma integral y sistemáticamente todas las actividades que la empresa debe desarrollar en un periodo determinado.
- Controlar y medir los resultados cuantitativos, cualitativos y, fijar responsabilidades en las diferentes dependencias de la empresa para lograr el cumplimiento de las metas previstas.
- Coordinar los diferentes centros de costo para que se asegure la marcha de la empresa en forma integral.
- Constituir como recurso de planeación y control por excelencia.
- Servir de bases para proyecciones sólidas, alcanzando el grado de certeza que requieren o que idealmente es deseable.

## **Ventajas**

Al examinar los objetivos descritos, se observan las siguientes ventajas de ésta herramienta de planificación:

- Motiva a la alta gerencia para establecer los objetivos básicos de la empresa.
- Permite establecer la relación entre los objetivos y metas y los medios o recursos para alcanzarlos, al tiempo que traduce estos objetivos en acciones concretas.

---

<sup>2</sup> Biblioteca de Consulta Microsoft ® Encarta ® 2005. © 1993-2004 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

- Propicia la definición de una estructura adecuada, determinando la responsabilidad y autoridad para todos los niveles de organización.
- Facilita a la administración la utilización de las diferentes áreas de la compañía, aumentando de esta manera la participación de los diferentes niveles de la organización.
- Facilita el control administrativo.
- Es un reto constante para los ejecutivos de la organización, que deben ejercitar su creatividad y criterio profesional a fin de mejorar la empresa.
- Ayudan a lograr mayor efectividad y eficiencia en las operaciones.
- Logra los resultados de las operaciones periódicas.
- Permite medir la producción y eficiencia comparando las metas logradas con las programadas, de esta manera realizar una evaluación para efectuar los ajustes si es necesarios.
- Obliga a mantener un resumen de los datos históricos contables.
- Planea los resultados de la organización en dinero y volúmenes.
- Controla el manejo de ingresos y egresos de la empresa.

## ***Desventajas***

Aún cuando el presupuesto presenta las ventajas descritas anteriormente y constituye una base estratégica para la planeación de actividades, presenta las siguientes limitantes:

- Están basados en estimaciones, por lo tanto, los datos utilizados para planificar deben ser confiables y la técnica debe adecuarse a cada caso.
- Los datos están sujetas a las experiencias y juicios de las personas encargadas de formular el presupuesto.
- Deben ser adaptados constantemente a los cambios de importancia que surjan, por lo que debe ser flexible.
- Su ejecución no es automática al personal que allí labora, debe comprender la utilidad de esta herramienta, buscando que todos se sientan que los primeros beneficiarios por el uso del presupuesto son ellos.
- Es un instrumento que no debe tomar el lugar de la administración debido a que el presupuesto es sólo una herramienta que sirve a la administración para que cumpla su objetivo, y no para competir con ella.
- Toma tiempo y costos prepararlos.
- No se deben esperar resultados demasiado pronto.

## ***Clasificación de los Presupuestos***

Los autores Burbano, J. (1995) y Lozano, A. (Consulta: 2003, Mayo 11) [Documento en línea] categorizan a los presupuestos de la siguiente manera:

### **1. Según la flexibilidad:**

*Rígidos, estáticos, fijos o asignados:* Son aquellos que se elaboran para un único nivel de actividad y no permiten realizar ajustes necesarios por la variación que ocurre en la realidad. Dejan de lado el entorno de la empresa (económico, político, cultural, entre otros). Este tipo de presupuestos se utilizaban anteriormente en el sector público.

*Flexibles o variables:* Son los que se elaboran para diferentes niveles de actividad y se pueden adaptar a las circunstancias cambiantes del entorno. Son de gran aceptación en el campo de la presupuestación moderna. Son dinámicos, adaptativos, pero complicados y costosos.

## 2. Según el periodo de tiempo al que se refiere

*A corto plazo:* Son los que se realizan para cubrir la planeación de la organización en el ciclo de operaciones de un año. Este sistema se adapta a los países con economías inflacionarias.

*A largo plazo:* Este tipo de presupuestos corresponden a los planes de desarrollo que, generalmente, adoptan los estados y grandes empresas. Es por un período mayor a un año.

## 3. Según el campo de aplicación en la empresa

**De operación o económicos:** Tienen en cuenta la planeación detallada de las actividades que se desarrollarán en el periodo siguiente al cual se elaboran y, su contenido se resume en un Estado de Resultados. Entre estos presupuestos se pueden destacar: Presupuestos de Ventas, Presupuestos de Producción, Presupuesto de Compras, Presupuesto de Costo-Producción, Presupuesto Maestro.

**Financieros:** En estos presupuestos se incluyen los rubros y/o partidas que inciden en el balance. Hay dos tipos: 1) el de Caja o Tesorería y 2) el de Capital o erogaciones capitalizables.

## 3. Según el sector de la economía en el cual se utilizan

**Presupuestos del Sector Público:** Son los que involucran los planes, políticas, programas, proyectos, estrategias y objetivos del Estado. Son el medio más efectivo de control del gasto público y en ellos se contempla las diferentes alternativas de asignación de recursos para gastos e inversiones.

**Presupuestos del Sector Privado:** Son los usados por las empresas particulares. Se conocen también como presupuestos empresariales. Buscan planificar todas las actividades de una empresa.

## **Comparación del presupuesto público con el privado**

Bastidas, M. (2003:93-94) presentan las siguientes semejanzas y diferencias:

### **Semejanzas**

- Ambos se elaboran para buscar eficiencia y economía, es decir, la óptima utilización de los recursos.
- En su ejecución deben permitir la flexibilidad, el del ser sector privado por los volúmenes de producción y/o ventas, y por niveles de actividad; y el del sector público por las modificaciones y reformas legales: rectificaciones del presupuesto, créditos adicionales y traspasos.
- En ambos caso se debe establecer una acción de control, aún cuando es más fuerte en el sector privado.
- Ambos son elaborados con base en un proyecto. En el caso del presupuesto público su formulación, aprobación y ejecución deben seguir las orientaciones del Plan Operativo Anual, cuyas bases preliminares deben ser remitidas a la Asamblea Nacional, ambos, bajo los lineamientos del Plan de la Nación.

### **Diferencias**

	<b>Presupuesto Público</b>	<b>Presupuesto Privado</b>
<b>Su Objetivo</b>	Es el cumplimiento de las metas	Es alcanzar la mayor rentabilidad

	de desarrollo económico, social e institucional del país.	de la inversión de sus dueños. Prevalece el fin lucrativo sobre el objetivo social.
<b>Las decisiones</b>	A nivel presupuestario afectan la política fiscal, monetaria y cambiaria del país y su entorno, los cuales a su vez se ven afectados por éstas.	En materia presupuestaria sólo afectan a la empresa y su entorno.
<b>Su elaboración</b>	Es rígido.	Es flexible.
<b>Su objeto</b>	Es el análisis de la ejecución para controlar las metas previstas.	Es la toma de decisiones para controlar resultados rentables.

## ***Importancia del Presupuesto como Herramienta Financiera***

El presupuesto es utilizado por las organizaciones como una importantísima herramienta financiera, pues a través de él, la organización, bien sea de lucro o no, privada o pública, podrá ver su futura situación financiera, siempre y cuando se cumplan con todas las metas y planes previstos.

En este sentido, a través del se puede proyectar los flujos de efectivo, observando a través de ello, las necesidades financieras así como los excedentes. En este sentido, el presupuesto le permitirá ver a los Administradores de la organización, con anticipado, cuando deberán acudir a los organismos de financiamiento para la solicitud de crédito.

Por otra parte, los se podrán preparar los estados financieros proyectados, que le permitirán a la empresa, pronosticar las partidas de activos y pasivos, así como del estado de resultado.

En ambos casos, el analista o administrador podrá realizar estudio de cada una de las partidas de los estados financieros proyectados que le permitan estimar la situación financiera y resultado de la organización y hacer los ajustes necesarios.

Gran parte de la información, que entra en la preparación del presupuesto se puede utilizar para derivar los estados financieros proyectados.

## **Sistema de Planificación**

### ***Conceptos***

Planificación es un término que ha sido utilizado para designar una fase del proceso administrativo definido desde la época de Taylor en su trabajo sobre la "Administración Científica". La planificación tiene su origen en la conveniencia de establecer un equilibrio entre las necesidades que se tienen en un momento determinado y los recursos con las cuales se cuenta para satisfacerlas.

Por lo tanto, la planificación se conoce como "la base para las demás actividades directivas, mediante la cual se persiguen dos propósitos: tender a una estructura que le permita a una firma alcanzar sus metas y establecer un fundamento para las demás actividades" (Gitman y McDaniel, 1995:240).

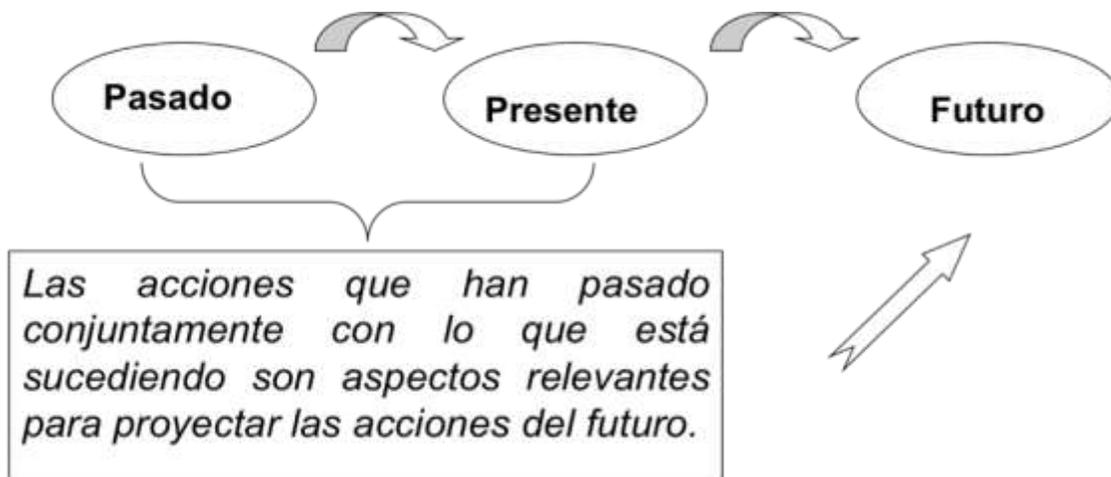
Al respecto, se puede decir que la planificación es un proceso racional, lógico, analítico y sintético, que partiendo del análisis de la realidad, fija un objetivo o varios objetivos hacia los cuales se encamina una acción coordinada para lograrlos en un determinado tiempo y con la mayor eficacia posible. Este proceso podría sintetizarse planteando las siguientes preguntas:

- ¿Qué hacer?
- ¿Cómo hacerlo?

- ¿Cuándo hacerlo?
- ¿Cuánto costará?
- ¿Qué medidas establezco de ejecución satisfactoria?
- ¿Cuánto se ha progresado?
- ¿Qué medidas correctivas se deben aplicar?

Considerando el concepto tradicional de la Planificación definido por Taylor y Farol, ésta se encuentra involucrada como la primera fase del proceso administrativo, que debe emplearse para llevar a cabo las demás etapas de este proceso: ejecución, coordinación, motivación, control y evaluación. Desde ésta perspectiva la planificación involucra dos aspectos que deben estar interrelacionados: *el proceso*, que consiste en determinar los escenarios y fijar objetivos; y *el contenido*, formado por el plan de mercado, plan de insumos y plan financiero (Ramírez, 1994:50).

En otras palabras significa diseñar el futuro de acuerdo a lo deseado, considerando aspectos del pasado e identificando las formas para lograr las metas.



De esta manera, se concluye que la planificación debe en consecuencia, concebirse como un proceso sistemático e integral dentro de la gestión gerencial, que permite cuantificar metas sobre la base de objetivos claramente expresados, partiendo de la Visión y Misión de la organización que muestran una incorporación participativa de quienes la conforman, con responsabilidades definidas y con una amplia concepción del papel que cada persona juega en el éxito de su gestión (Bastidas, 2003:39).

## **Proceso de Planificación**

El proceso de planificación comprende las siguientes etapas: formulación, discusión y aprobación, ejecución, evaluación y reformulación.

**Formulación:** Consiste en efectuar un diagnóstico en la empresa (pasada y actual) con la finalidad de pronosticar y fijar objetivos.

**Discusión y Aprobación:** una vez formulada el plan de acción, queda por parte de los órganos superiores dentro de cada organización, estudiar los planes de acuerdo a las necesidades y recursos que posean, para de esta manera opinar y aprobar las metas a desarrollarse en el futuro.

**Ejecución:** Consiste en llevar a cabo las acciones planeadas para la consecución de los objetivos y metas (producción de bienes y servicios).

**Evaluación:** Juicio crítico que mide el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, para introducir ajustes a la coyuntura.

**Reformulación:** implica una selección adecuada y oportuna de medidas correctivas, en base a los resultados obtenidos de la evaluación.

## Gerencia Estratégica

### Conceptos

Un concepto muy empleado para definir la Gerencia Estratégica es el siguiente: “Modo esencial de pensamiento organizacional que vincula continua y sistemáticamente las capacidades de la organización a la dinámica del entorno, facilitando una construcción del futuro en escenarios permanentemente cambiantes e inestables y permitiendo el logro de sus fines”.

La Gerencia Estratégica se distingue en cualquier organización pública o privada, con o sin fines de lucro, representado por tres (3) niveles jerárquicos, asociados a sus responsabilidades y acciones:

Nivel Estratégico:	Nivel Funcional, de Coordinación o Táctico:	Nivel Operativo:
Es el primer nivel responsable de la organización y de la toma de decisiones que impactan la globalidad de la institución. Diseña y ejecuta los planes a largo plazo, conocidos como planes estratégicos (Filosofía de Gestión), concebidos para cinco años o más, en los cuales se procura concretar la estrategia para alcanzar los objetivos en términos globales.	Es el cuadro medio de dirección responsable de las diferentes áreas funcionales de la organización y de la transmisión y desagregación de las directrices emanadas del <i>Nivel Estratégico</i> . Formulan los Planes Funcionales (Programas, Proyectos, Objetivos estratégicos y Lineamientos del área); es decir, planes a corto plazo, concebido para un periodo de cuatro años. Posibilita que el grupo político que accede al gobierno, adopte su propio plan.	Un tercer nivel, en donde se establecen los objetivos y metas, de cada una de las funciones, las directrices emanadas de los niveles anteriores y donde se ejecutan las acciones respectivas. Formulan los planes a corto plazo, concebido para un año, con el objeto de: concretar y ejecutar las orientaciones del plan a mediano plazo; e incorporar los aspectos de coyuntura. En esta categoría se incluyen los Planes Operativos (Proyectos, Objetivos Específicos, Metas, Actividades, Recursos y Presupuesto).

### El Plan Estratégico

<b>Misión</b>	Expresa cuáles son los propósitos fundamentales de la institución, su razón de ser; ¿dónde estamos hoy?
<b>Visión</b>	Refleja lo que la organización quiere llegar a ser en el futuro, ¿a dónde queremos ir?
<b>Estrategias,</b>	Son esquemas que definen el ¿qué hacer? para cumplir la misión y alcanzar la visión, emplea el plan de ataque a ejecutar para lograr las metas, es decir, ¿cómo podemos llegar a donde queremos ir?
<b>Objetivos</b>	Constituyen límites, fronteras y restricciones a las acciones institucionales, son los que presentan las prioridades de una organización y proporcionan una base para la selección de estrategias.

---

**Lineamientos**

Son las directrices para cada área o función que se desprenden de las estrategias, constituyendo el principal insumo de los planes a mediano plazo (o planes funcionales).

---

Es un proceso organizacional que vincula continua y sistemáticamente las Fortalezas y Debilidades de la organización, a las Oportunidades y Amenazas del entorno, facilitando una construcción del futuro (Visión), en escenarios permanentemente cambiantes e inestables y permitiendo el cumplimiento de su Misión y el logro de sus objetivos.

El proceso de planificación estratégica se inicia con la formulación del Plan Estratégico Institucional, que compete a los más altos niveles directivos de la institución. Este proceso visualiza el horizonte institucional a largo plazo, estableciendo la Misión y Visión institucional compartida, las estrategias, los objetivos, las políticas y los lineamientos institucionales.

Para elaborar un plan estratégico se debe establecer estas preguntas:

Misión - Visión de una Institución:

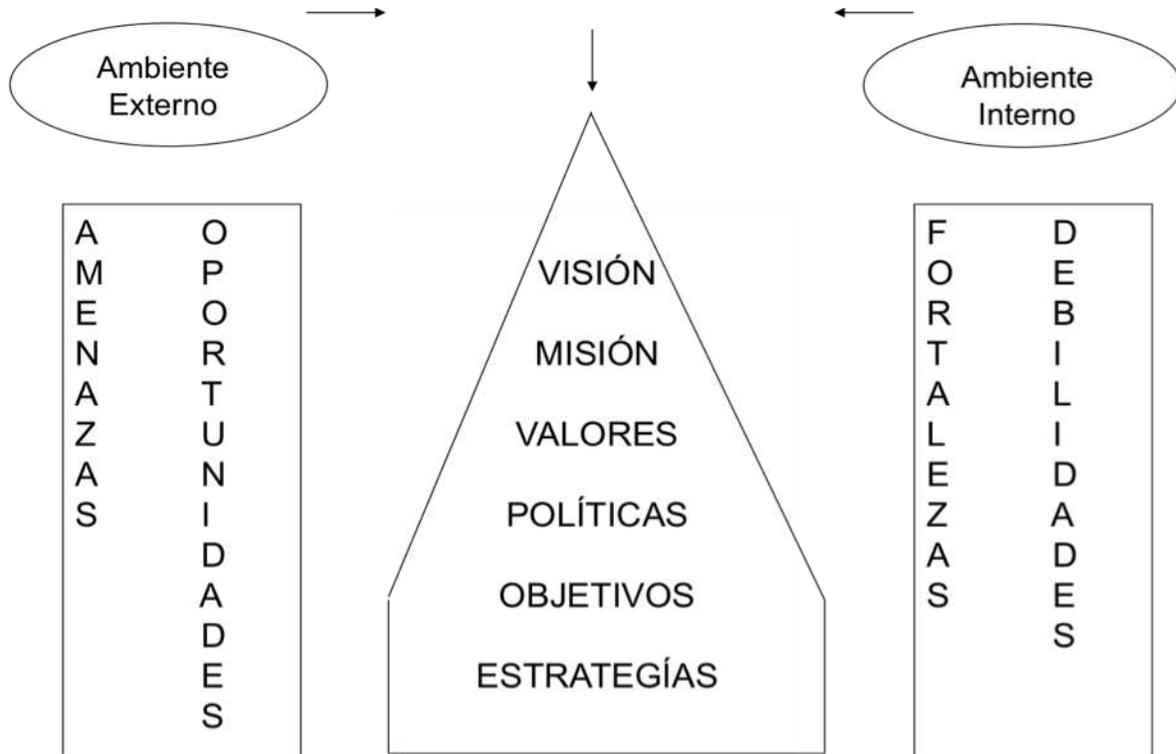
- ¿Cuál es el propósito de nuestra Institución?
- ¿Quiénes son nuestros principales clientes (usuarios) y cuáles son sus expectativas?
- ¿Qué otras Instituciones ofrecen éste bien o servicio?
- ¿Qué opinan nuestros usuarios del servicio prestado?
- ¿Cuál es la cobertura?
- ¿Qué piensan los funcionarios respecto a su rol y al rol de la Institución?
- ¿Opinan lo mismo los directivos de la Institución?

Objetivos y Metas Estratégicos:

Los objetivos estratégicos deben ser una declaración amplia y cualitativa de lo que espera lograr la Institución a largo plazo; contempla las potencialidades y debilidades identificadas en el análisis del entorno y el análisis interno, y sobre todo, que guarden coherencia con la misión definida.

Las metas estratégicas deben ser una cuantificación medible de los objetivos estratégicos; definen el cuánto se va hacer del objetivo y en qué tiempo, tomando en consideración los recursos que se estima obtener.

El sistema de planificación estratégica se resume de la siguiente manera:



Fuente: Bastidas, M. (2003). Contabilidad y Gestión en el Sector Público Venezolano.

## Los Planes Funcionales

Estos planes responden a la pregunta ¿cómo concretar en acciones estratégicas que le son pertinentes a cada área o función? Cada área o función debe tratar de identificar cuál será su contribución individual en Programas y Proyectos, en las estrategias definidas y, por ende, en el cumplimiento de la Misión y la Visión.

El período asociado a los Planes Funcionales es el mediano plazo y al igual que para el Plan Estratégico, este lapso también puede ser definido según las características de cada organización y según la complejidad de sus funciones y planes. Al efecto, los especialistas recomiendan un lapso de tres a cuatro años para su evaluación y reajuste.

Cada plan funcional estará integrado por un conjunto de proyectos que tienen claramente definidos sus objetivos, los cuales están orientados hacia la concreción de determinadas estrategias institucionales.

## Los Planes Operativos

Cubren la visión de corto plazo y representan la desagregación de los Planes Funcionales en Programas o Proyectos Tácticos, con especificación de metas y actividades expresadas cronológicamente, con indicación de responsables de cada actividad y de recursos requeridos para desarrollarlas. La asignación monetaria de los recursos requeridos por cada actividad constituirá el Presupuesto Anual.

En este sentido, puede afirmarse que los Planes Operativos deben ser el punto de partida para la elaboración de los Presupuestos, los cuales deben ser considerados como expresión monetaria de los mismos.

Para elaborar un plan operativo-presupuesto se de fijar las siguientes interrogantes:

- ¿Qué quiero hacer este período?

- ¿Cuántos recursos necesito?
- ¿Cómo lo financio?

## Política Económica

Se refiere a las acciones que los gobiernos adoptan en el ámbito económico. Cubre los sistemas de fijación de tasas de interés y presupuesto del gobierno, así como el mercado de trabajo, la propiedad nacional, y muchas otras áreas de las intervenciones del gobierno en la economía.

Es el conjunto de estrategias y acciones que formulan los gobiernos y en general el Estado para conducir e influir sobre la economía de los países. Está constituida por el conjunto de medidas, leyes, regulaciones, subsidios e impuestos que alteran los incentivos económicos para obtener unos fines o resultados económicos específicos.



## Planeación, Presupuesto y Economía

El éxito en el manejo y control presupuestal depende de la adecuada planificación. Dentro de todo el proceso presupuestario, la planificación juega un papel determinante, en especial porque dicha planificación permite prever y determinar las necesidades más perentorias; por ello, se considera que un proceso presupuestario eficaz depende de muchos factores, sin embargo cabe destacar dos que a consideración de Koontz, H.

(1994: 78), " ...pueden tener la consideración de requisitos imprescindibles; así, por un lado, es necesario que la empresa tenga configurada una estructura organizativa clara y coherente, a través de la que se vertebrará todo el proceso de asignación y delimitación de responsabilidades".

Un programa de presupuestación será más eficaz en cuanto se puedan asignar adecuadamente las responsabilidades, para lo cual, necesariamente, tendrá que contar con una estructura organizativa perfectamente definida

El otro requisito viene determinado por la repercusión que, sobre el proceso de presupuestación, tiene la conducta del potencial humano que interviene en el mismo; esto es, el papel que desempeñan dentro del proceso de planificación y de presupuestación los factores de motivación y de comportamiento. Koontz, H. (1994: 78), también acota que "...la presupuestación, constituye una herramienta eficaz en la determinación de objetivos, y en la formalización de compromisos con el fin de fijar responsabilidades para su ejecución". Esta participación sirve de motivación a los individuos que ejercen una influencia personal, confiriéndoles un poder decisorio en sus respectivas áreas de responsabilidad.

En opinión de Blanco, F. (1997: 130), "...el proceso de planificación presupuestaria de la empresa varía mucho dependiendo del tipo de organización de que se trate". Sin embargo, con carácter general, se puede afirmar que consiste en un proceso secuencial integrado por las siguientes etapas: Definición y transmisión de las directrices generales a los responsables de la preparación de los presupuestos, Elaboración de planes, programas y presupuestos, Negociación de los presupuestos, Coordinación de los presupuestos, Aprobación de los presupuestos y Seguimiento y actualización de los presupuestos.

Desde el punto de vista económico, el Presupuesto Público es el principal instrumento utilizado por los gobiernos para desarrollar sus planes y programas, tomando en cuenta el efecto de este en las variables económicas de la nación. Es decir, que mediante el presupuesto, dependiendo de las políticas y lineamientos que dicte el órgano recto financiero, el gobierno podrá influir en la economía del país; por otra parte dependiendo de las características de los gastos (inversión, funcionamiento, servicio de la deuda, entre otros) podrá desarrollar un área específica.

Igualmente, dependiendo de la política fiscal, monetaria y cambiaria, este afectará los ingresos estimados a recaudar, y por ende las actividades a desarrollar en el ejercicio fiscal.