

Módulo 8. El presupuesto como herramienta de planeación

Presentación

El presupuesto es uno de los dos procesos de apoyo que se abordan durante el diplomado. En el primero de ellos se analizó la estructura operativa y los sistemas de información para una gestión eficaz; ahora bien, en este módulo se desarrolla **el proceso de apoyo para la elaboración del presupuesto**.




Durante el presente módulo resaltaremos la importancia del presupuesto como proceso de apoyo, ya que todos los municipios están obligados a hacer un presupuesto de ingresos y egresos una vez al año. Sin embargo, muchas veces este ejercicio se hace sólo por cumplir con el requisito sin realmente sacarle provecho. El objetivo principal de este módulo es presentar al presupuesto como una herramienta poderosa para la planeación y el control.

Siempre que se busca realizar una obra o un proyecto nuevo es necesario establecer de dónde provienen los recursos. Los municipios sólo pueden ejercer los recursos que hayan sido aprobados en su presupuesto; de ahí que muchas veces escuchemos la frase “no hay presupuesto”. Quizá sería más adecuado decir “no hay presupuesto para tal o cual proyecto”, lo que quiere decir es que, independientemente de si el proyecto es bueno o no, éste no se contempló al hacer el presupuesto anual.

Ya sea que usted esté en la posición de decir “no hay presupuesto” o que sea quien escucha la frase, en este módulo pretendemos que comprenda ¿qué es un presupuesto en realidad? y ¿cómo se hace?, para que con base en eso pueda ser más efectivo al momento de buscar presupuesto.

El objetivo de este módulo es comprender qué es, cómo se hace, cómo se analiza y qué tipos de presupuesto existen, con el fin de mejorar la toma de decisiones financieras en el municipio.

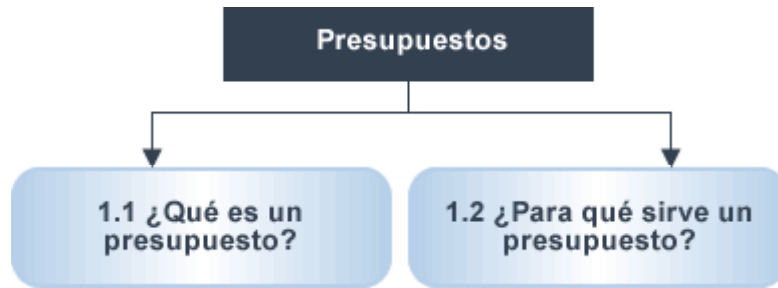
Al final del módulo será capaz de:

-  Comprender el presupuesto como una herramienta de planeación y control.
-  Identificar las mejores prácticas en el proceso de presupuestación.
-  Analizar un presupuesto por medio del uso de la varianza.

Tema 1. Presupuestos

Cuando escucha la palabra presupuesto, usted quizá imagina una hoja llena de rubros de gasto seguidas de cantidades; o quizá puede pensar en su propio presupuesto familiar (¿cuánto dinero ingresa a su hogar y cuánto se gasta?); o bien, quizá piense en un presupuesto de ingresos o egresos municipal.

Después de esta reflexión, demos pie al inicio de este tema que presentará los principales conceptos sobre los presupuestos y sus funciones.



1.1 ¿Qué es un presupuesto?




¿Alguna vez se ha detenido a pensar en qué es un presupuesto?

Nosotros vamos a tomar al presupuesto municipal como base para nuestra discusión en este módulo, pero lo que exploraremos es aplicable a todos los presupuestos.

Observe detenidamente el siguiente documento que incluye un **Proyecto de presupuesto**, tomado del municipio de León, Guanajuato. Este presupuesto se presenta a manera de ejemplo, esto sin pretender mostrar errores o virtudes de un presupuesto particular.

 [Proyecto de presupuesto. Gobierno Municipal de León, Tesorería Municipal.](#)

Después de observar el diagrama reflexione los siguientes cuestionamientos:

 PUNTOS DE REFLEXIÓN	 ¿Qué tipo de información contiene el presupuesto?
	 ¿Sirve para algo esta información?

En el presupuesto anterior encontramos información sobre ingresos y gastos agregados en grandes categorías. Muchos municipios sólo publican información a este nivel. Sin embargo, es posible utilizar más niveles.

Por ejemplo, el renglón que dice "**impuestos**" puede desglosarse en:

Impuesto predial	Impuesto sobre adquisición de inmuebles
------------------	---




El renglón de "**inversión en obra pública y proyectos estratégicos**" se puede dividir:

Por proyecto	Cada proyecto en sus componentes
--------------	----------------------------------

Como verá la información del presupuesto de ingresos y egresos de 2007 sirve para empezar nuestro análisis, pero en realidad se puede profundizar más según se necesite.

Nuevamente observe el presupuesto municipal de León, Guanajuato y reflexione:

 [Proyecto de presupuesto. Gobierno Municipal de León, Tesorería Municipal.](#)

 PUNTOS DE REFLEXIÓN	 ¿De dónde salieron esos números de ingreso?
	 ¿Porqué la composición del gasto quedó de la manera que allí se presenta?

Los números que se presentan en el presupuesto del Municipio de León pueden provenir de:

Análisis	Producto de un análisis de planeación que haya hecho el gobierno y/o los ciudadanos.
Estimaciones	Pueden provenir de estimaciones de la oficina de tesorería exclusivamente.
Datos anteriores	Pueden ser los números del año pasado con algún incremento respetando la tendencia.

Por ahora ha de estar pensando que esta información no se puede inferir tan sólo de ver el presupuesto exclusivamente, y tiene razón.

La figura con la carátula del presupuesto 2007 de León, Guanajuato que hemos presentado por sí misma, no nos dice cómo se generaron estos números, por eso es que se necesita tener la información sobre cómo funciona cada municipio en particular.

En síntesis, un presupuesto es:



Plan financiero: Un plan financiero que pronostica los ingresos que se tendrán y cómo se gastarán.

Vínculo: Un vínculo entre los recursos financieros y las actividades que realiza la organización, en este caso el municipio.

Herramienta de planeación: Una herramienta de planeación que permite tomar mejores decisiones.



Forma de priorizar: Una forma de priorizar las demandas ciudadanas y asignar recursos para atenderlas.

Serie de objetivos o proyectos: Una serie de objetivos o proyectos con sus costos.

Una vez que elaboremos el presupuesto, ¿qué elementos deben estar reflejados en él?

Lo invitamos a conocer la opinión de un Ex-Alcalde.

Vaya a la página del curso.

Testimonio Alejandro Páez, Alcalde de San Pedro Garza García, N.L., Administración 2003-2006/ Santa Catarina, N.L., Administración 1997-2000	
 Texto	 Video

1.2 ¿Para qué sirve un presupuesto?

Ya vimos que el presupuesto es una herramienta más compleja y poderosa de lo que aparenta a simple vista. Ahora piense en la utilidad de este documento al que llamamos "**presupuesto para un gobierno municipal**".

A continuación encontrará una serie de afirmaciones que resaltan la utilidad de un presupuesto:



Elaborar un plan de trabajo: Un presupuesto sirve como un **plan de trabajo**. Para que esto sea así es importante detallar qué es lo que se busca con el presupuesto.

Mejorar la eficiencia: Un presupuesto sirve como un plan para **mejorar la eficiencia**. Como ha visto a lo largo del diplomado, rastrear los costos y ver las diferencias año con año es muy valioso.

Dar poder y autoridad: Un presupuesto es un instrumento de **poder y autoridad**. Generalmente los departamentos que manejan más presupuesto se perciben como más poderosos e importantes que los que disponen de menos presupuesto. Lo opuesto también es cierto al punto que un departamento o dependencia que no reciba presupuesto estará condenado a desaparecer.

Medir el desempeño: Un presupuesto también puede servir para **medir el desempeño** si se le añaden objetivos de desempeño.

Administrar: Un presupuesto es una herramienta de **administración**. Específicamente ayuda en la planeación y control.

Tema 2. Tipos de presupuestos

Dependiendo de la función que se necesite se puede recurrir a diferentes presupuestos. En este tema presentaremos los tipos de presupuestos más usuales así como los que representan una alternativa.

Vaya a la página del curso.

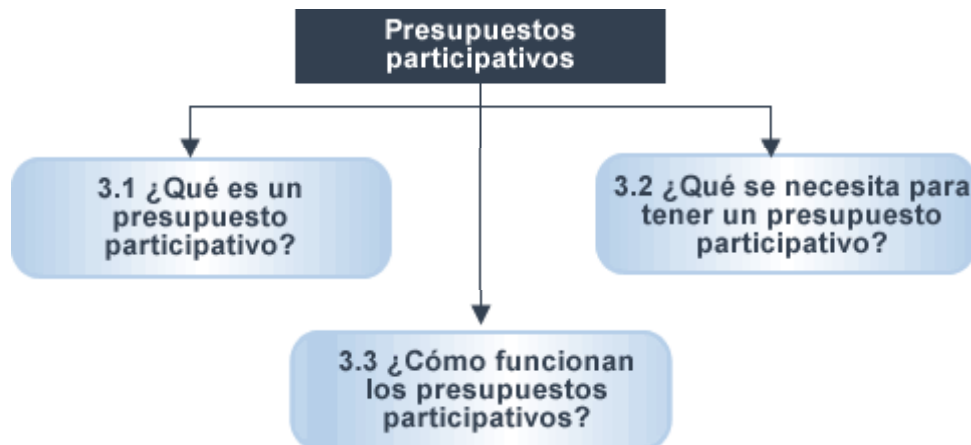
D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.



Tema 3. Presupuestos participativos

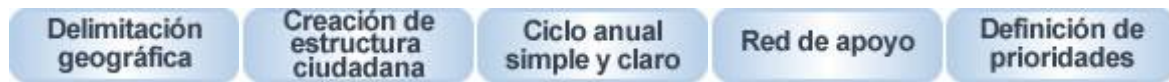
A continuación veremos a detalle en qué consiste el presupuesto participativo y su funcionamiento dentro de una hacienda pública municipal.



3.1 ¿Qué es un presupuesto participativo?

¿Qué es un presupuesto participativo?	El presupuesto participativo es una herramienta que los gobiernos locales pueden usar para involucrar a la ciudadanía en el proceso de decisiones presupuestales. Es decir, el presupuesto participativo sirve para que los ciudadanos decidan con el gobierno en qué se van a gastar los recursos.
---------------------------------------	---

Los presupuestos participativos varían dependiendo de las preferencias y demandas locales, pero en general cuentan con los siguientes elementos:



Delimitación geográfica: Una **delimitación geográfica** clara que facilite la interacción ciudadana y la provisión de servicios.

Creación de estructura ciudadana: La creación de una **estructura ciudadana** en el municipio que contribuya a las discusiones de prioridades y temas a reflejar en el presupuesto.

Ciclo anual simple y claro: Un **ciclo anual simple y claro** que facilite la participación ciudadana en diferentes etapas del proceso.

Red de apoyo: Una **red de apoyo** en comunicación del programa e información y educación cívica sobre las políticas públicas.

Definición de prioridades: Una tabla o matriz que exprese las **prioridades** de la ciudad por tema.

Veamos cuáles son las **características de un presupuesto participativo:**

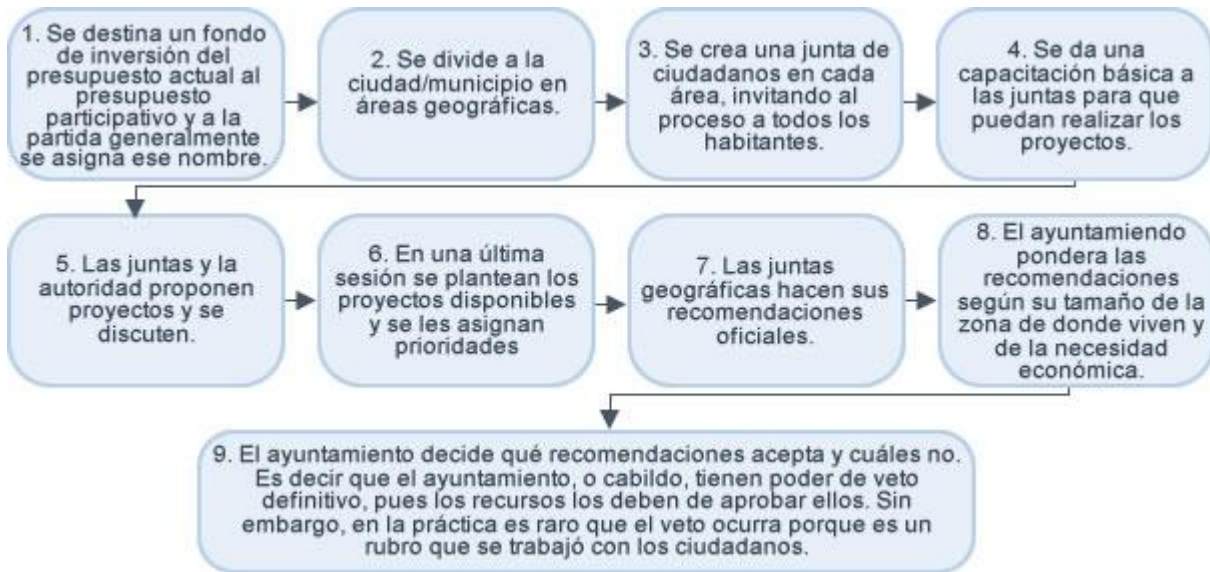
Ventajas	Las ventajas de escuchar a los ciudadanos e involucrarlos llevan a incrementos en eficiencia en el gasto, a mejores usos de los recursos, a atender a poblaciones vulnerables y a regenerar zonas que de otra forma probablemente serían desatendidas.
Concepción errónea	Una concepción errónea de los presupuestos participativos es que todo el presupuesto se somete a la participación ciudadana. Esto no es así. Sí se debe comunicar a la población todo lo que recibe y gasta el gobierno. Pero hay actividades que por su naturaleza no aceptan mucha participación ciudadana, como la administración del gasto corriente o gastos de operación.
Proyectos en los que se puede utilizar	En la mayoría de las ciudades en las que se ha implementado el presupuesto participativo ha sido para decidir sobre proyectos de obra pública y/o adquisiciones (gastos de capital), y típicamente se somete a presupuesto participativo entre el 3% y el 17% del presupuesto total. La clave es que debe haber suficiente dinero en el presupuesto participativo para que la ciudadanía tenga interés en conocer en qué se gasta, sin cederles el control total de las finanzas del municipio a los ciudadanos.
Se debe institucionalizar	Hay que tener presente que el presupuesto participativo se debe institucionalizar, de tal forma que trascienda a las administraciones municipales.

Hay quienes afirman que los presupuestos participativos son ineficientes y que la participación ciudadana estorba. Quienes piensan así se están concentrando en algunos de los problemas que puede tener este mecanismo.

3.3 ¿Cómo funcionan los presupuestos participativos?

Los presupuestos participativos son una herramienta que fomenta un círculo virtuoso de participación ciudadana y respuesta del gobierno. En este apartado se describe cómo opera un presupuesto participativo.

Se siguen los siguientes pasos:



Vea un ejemplo:

Vaya a la página del curso.



[Ciclo anual de presupuestos participativos.](#)

3.3 ¿Cómo funcionan los presupuestos participativos?

Es importante resaltar que:

- 👉 La ciudadanía plantea cómo se gasta el dinero, pero el trabajo lo realiza el municipio (esto no es un proyecto de transferencias a nuevas entidades locales).
- 👉 El presupuesto participativo tampoco es dividir al municipio en sectores y asignarles recursos para que cada sector decida cómo gastarlos.
- 👉 La idea es que entre todos se decidan las prioridades del municipio en su conjunto.





Vea el siguiente ejemplo:



[Municipio de San Pedro Garza García Nuevo León.](#)

Veamos cuál ha sido la experiencia del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, respecto a los beneficios de la implementación de presupuesto participativo.

Vaya a la página del curso.

Testimonio Ing. Alejandro Páez, Alcalde de San Pedro Garza García, N.L., Administración 2003-2006/ Santa Catarina, N.L., Administración 1997-2000		Testimonio del C.P. César González, Tesorero Municipal de San Pedro Garza García, N.L., Administración 2003-2006	
 Texto	 Video	 Texto	 Video

Tema 4. Proceso para elaborar un presupuesto

4.1 Proceso para elaborar un presupuesto

Hacer un presupuesto ni es una ciencia, ni es un arte. Es decir, para hacer un presupuesto no se necesita seguir una receta, pero tampoco se puede improvisar. Este tema pretende mostrar **una manera de hacer presupuestos**.

Primero que nada hay que distinguir entre contabilidad y presupuesto.

Contabilidad:

Se enfoca en transacciones que pueden corresponder con la operación municipal o no.

Presupuesto:

Se enfocan en la programación de proyectos, actividades y departamentos.

A continuación se presenta un ejemplo típico del proceso de presupuesto.

 Haga clic en cada botón para ver más información.



Fuente: Garner, Accounting and Budgeting in Public and Nonprofit Organizations

Estimación de ingresos y egresos:

Son pronósticos de lo que se espera ingrese al municipio y de lo que se gastará con base en proyecciones razonables sobre cómo se comportará cada rubro: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, nómina, gasto en inversiones, entre otros. Los reportes de años anteriores son muy útiles para este ejercicio, pero también se puede hacer un ejercicio en el que participen directores de varias dependencias o divisiones para realizar la estimación.

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

Revisión del presupuesto propuesto:

Los responsables de las finanzas del municipio deben revisar que el presupuesto se ajuste a las necesidades, capacidades y compromisos del ayuntamiento.
Una vez que el presupuesto sea revisado puede ser turnado al cabildo.

Aprobación interna del presupuesto:

Se refiere a la aprobación del presupuesto por el presidente municipal y el cabildo.

Promoción y defensa del presupuesto:

Una vez que ya se aprobó el presupuesto, es necesario promoverlo entre los funcionarios públicos y defenderlo como el más conveniente para lograr las metas de la administración.
En caso de requerir aprobación legislativa, eso se debe hacer en este paso.

Implementación y ejercicio del presupuesto:

Ya que se conoce el presupuesto, y una vez que inicie el año presupuestado, se debe de empezar a ejercer.

Distribución y control del presupuesto:

Durante todo el período presupuestado (típicamente un año), la Secretaría de Finanzas o Tesorería debe liberar los recursos a los departamentos correspondientes y pedir reportes sobre la gestión de los recursos.

Distribución de reportes de fin de año:

Una vez terminado el ejercicio (o el año) es necesario crear reportes que analicen qué pasó con el presupuesto.

Compare ahora dos procesos de presupuesto; uno de ellos es el mostrado anteriormente.



Después de observar los dos procesos reflexione en las siguientes preguntas y después dé clic a cada una para recibir retroalimentación.

PUNTOS DE REFLEXIÓN	<p>¿Qué diferencias observa entre los dos procesos de presupuesto?</p> <p>El primero parece tener más claros los pasos de un presupuesto y además incluye todo un plan de administración del presupuesto, mientras que el segundo parece ser un proceso para cumplir con los requisitos mínimos que marca la ley.</p>
	<p>¿Cuál cree que se más sencillo de hacer?</p> <p>¿Cuál cree que pueda derivar en un mejor desempeño financiero?</p>

PUNTOS DE REFLEXIÓN	<p>¿Qué diferencias observa entre los dos procesos de presupuesto?</p> <p>¿Cuál cree que sea más sencillo de hacer?</p> <p>Sin duda que el segundo proceso es más sencillo porque involucra a menos funcionarios públicos y es meramente un proceso jerárquico en el que cada funcionario público va presentando el presupuesto a su superior.</p>
	<p>¿Cuál cree que pueda derivar en un mejor desempeño financiero?</p>

PUNTOS DE REFLEXIÓN	<p>¿Qué diferencias observa entre los dos procesos de presupuesto?</p> <p>¿Cuál cree que se más sencillo de hacer?</p> <p>¿Cuál cree que pueda derivar en un mejor desempeño financiero?</p> <p>Como se comentó en un principio, hacer un presupuesto, ni es una ciencia, ni es un arte, por lo tanto, no es posible responder con un 100% de certeza. Sin embargo, el primer proceso al considerar más elementos potencialmente debe derivar en un mejor manejo de las finanzas.</p>

Tema 5. Análisis del presupuesto

Para analizar un presupuesto es importante:

Comprender rubros de presupuesto:

Comprender claramente cada rubro del presupuesto. Si una línea o rubro no está clara, investigue de qué se trata.

Discutir presupuesto con equipo:

Discutir el presupuesto con todo el equipo durante todo el ciclo. Mientras más se discuta, más se conocerá el presupuesto y estará mejor preparado para hacer frente a cualquier contingencia.

Utilizar varianzas:

Utilizar la varianza para encontrar diferencias entre el ingreso o gasto real y el presupuestado y, de esta manera, conocer sus causas.

En este tema vamos a explorar el concepto de varianza, también llamado variación, para utilizarlo al analizar un presupuesto.

5.1 Concepto de varianza



Ahora definiremos el concepto de varianza o variación.

¿Qué es la varianza o variación?	Es una medida de dispersión entre el valor real y el valor esperado de un gasto.
	En el caso que nos ocupa es una medida que busca analizar si nos apegamos al presupuesto o no.
	La varianza o variación no se debe de confundir con el concepto de varianza estadística que tiene una función diferente y se usa en otras ramas.

Quizá un ejemplo sirva para ilustrar mejor el concepto.

Imagine que va a salir de vacaciones y estima gastar \$4,000 pesos. Al regresar descubre que gastó \$5,000 pesos. En este caso hay una diferencia entre el gasto presupuestado y el gasto real de \$1,000 pesos . En este caso diríamos que la variación fue de \$1,000 pesos.
--

La varianza o variación puede ser favorable o desfavorable.

Varianza favorable		Una varianza favorable indica que en realidad se gastó menos de lo que se estimó. Si ahorramos al gastar podemos decir que hay un sobrante que se puede utilizar en otras cosas y por ello la llamamos favorable.
Varianza desfavorable		Si gastamos más de lo que habíamos estimado, como en el ejemplo anterior, podríamos decir que la varianza ha sido desfavorable .

Es importante resaltar que los términos **favorable** y **desfavorable** dependen del contexto. Si estuviéramos hablando



D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

de ingresos entonces una varianza favorable sería recaudar más de lo que se había estimado y una varianza desfavorable sería recaudar menos de lo que se estimaba.

	Ingresos	Egresos
La cantidad real es mayor a la estimada en el presupuesto	Varianza favorable	Varianza desfavorable
La cantidad real es menor a la estimada en el presupuesto	Varianza desfavorable	Varianza favorable

Vaya a la página del curso.

 PUNTOS DE REFLEXIÓN	 ¿Qué es mejor, una varianza favorable o una varianza desfavorable ?	
	<table border="1"> <tr> <td><u>Favorable</u></td> <td><u>Desfavorable</u></td> </tr> </table>	<u>Favorable</u>
<u>Favorable</u>	<u>Desfavorable</u>	

Ahora realice el siguiente ejercicio que le permitirá medir su grado de comprensión en cuanto a la varianza. El fin de este ejercicio es familiarizarlo con la varianza y es sólo de práctica.

 **EJERCICIO** Ejercicio 1: Varianza total

5.2 Varianza de precio y varianza de cantidad

La varianza nos dice si nos ajustamos al presupuesto o si nos hemos salido de él. Esa es información muy útil, pero no nos dice a qué se debe la variación. En esta sección vamos a analizar la varianza en un segundo nivel: **varianza de precio y varianza de cantidad**.

Recordemos el ejemplo de las vacaciones.

Vaya a la página del curso.

 **EJEMPLO** Ejemplo de vacaciones

Con base en el ejemplo de las vacaciones:

Presupuesto	Gasto real	Varianza	Favorable/Desfavorable
\$4,000 pesos	\$5,000 pesos	\$1,000 pesos	Desfavorable

Ahora, para determinar qué parte de la varianza se debe al precio y qué parte a la cantidad necesitamos la siguiente información:

	Presupuesto	Real
Número de días de vacaciones	4	5
Costo por día de vacaciones	\$1,000 pesos	\$1,000 pesos

Pero, ¿en qué consiste la varianza de precio y la varianza de cantidad?

Revise la siguiente tabla para clarificar las diferencias entre estas dos varianzas.

	Varianza de precio	Varianza de cantidad
Definición	Nos va a decir qué parte de la varianza se debe al cambio entre el costo presupuestado y el costo real.	Nos va a decir qué parte de la varianza total se debe a la diferencia entre las cantidades presupuestadas y reales.

Varianza por precio:

Fórmula: (Precio unitario - Precio presupuestado unitario)* Cantidad real







Ejemplo: (\$1,000 - \$1,000)*5= \$0

Varianza por cantidad:

Fórmula: (Cantidad real - Cantidad presupuestada)* Precio presupuestado unitario

Ejemplo: (5 - 4)*\$1,000= \$1,000 → Desfavorable

En sí cada varianza representa lo siguiente:

Varianza por precio	<ul style="list-style-type: none">  En donde el precio real es el costo o ingreso por unidad que realmente se registró.  El precio presupuestado es el costo o ingreso por unidad que se estimaba.  La cantidad real es el número de unidades del bien o servicio que se adquirió.
Varianza por cantidad	<ul style="list-style-type: none">  En donde la cantidad real es el número del bien o servicio que se adquirió  La cantidad presupuestada es la cantidad que se esperaba adquirir.  El precio presupuestado unitario es lo que se esperaba pagar por cada unidad.

Para conocer la causa de la varianza total aplicaremos la siguiente fórmula.

La varianza total se calcula de la siguiente manera:

Varianza total= Varianza por precio + Varianza por cantidad
--

Varianza total = 0 + \$1,000

Varianza total = \$1,000 Desfavorable

En nuestro ejemplo toda la varianza o diferencia entre gasto real y presupuestado se debió a que las vacaciones duraron un día más de lo planeado. Para entender este concepto se necesita algo de práctica. Sin embargo, lo invitamos a que lo comprenda de manera intuitiva antes de aplicar la fórmula.

Veamos otro ejemplo.

El municipio de Esperanza tenía presupuestado gastar \$600,000 pesos para adquirir patrullas, pero en realidad gastó \$625,000 pesos. En este caso tenemos una varianza de \$25,000 pesos desfavorable, pero, ¿qué parte de esta varianza se debió al precio y qué a la cantidad?

Información adicional:

	Presupuesto	Real
Número de patrullas	4	5
Costo por patrulla	\$150,000 pesos	\$125,000 pesos

Recordemos las fórmulas.

Varianza por precio =	(Precio Real unitario – Precio Presupuestado unitario) * Cantidad Real
Varianza por cantidad =	(Cantidad Real – Cantidad Presupuestada) * Precio Presupuestado unitario
Varianza total =	Varianza por precio + Varianza por cantidad

Siguiendo con el ejemplo.

	Precio real	Precio presupuestado	Cantidad real	Varianza	Favorable o Desfavorable
Varianza por precio	\$125,000	\$150,000	5	-\$125,000	Favorable

	Cantidad Real	Cantidad Presupuestada	Precio Presupuestado	Varianza	Favorable o Desfavorable
Varianza por cantidad	5	4	\$150,000	\$150,000	Desfavorable

	Varianza por precio	Varianza por cantidad		Varianza total	
Varianza total	-\$125,000	\$150,000		\$25,000	Desfavorable

En el ejercicio anterior puede observar que la varianza total de \$25,000 se debe a que se adquirió una patrulla más de las que se había presupuestado, y a que las patrullas costaron menos de lo esperado. Este razonamiento aplica para cualquier rubro o actividad.

Ejemplo de bacheo:

Por ejemplo, si se gastó más de lo esperado en bacheo sería bueno ver si se debe a que hubo más baches de lo normal por alguna tormenta o desgaste no anticipado o si se debe a que ahora cuesta más pavimentar cada bache.

Como observará, la acción que se debe tomar varía dependiendo de la causa de la varianza.

Si el problema fue que hubo más baches por una tormenta seria, podríamos pensar que la varianza no se podía prever y que el siguiente año la varianza no se repetirá; pero si nos cuesta más atender los baches entonces tenemos un problema.

Para terminar, lo invitamos a realizar la actividad de este módulo, para aplicar lo aprendido.

Vaya a la página del curso.



ACTIVIDAD

[Actividad 11. Varianzas](#)