

ALFONSO MEJIA FERNANDEZ.

Antecedentes

El Presupuesto Base Cero es una técnica para la planeación y presupuestación a la que últimamente se le ha dado un gran impulso en Estados Unidos y está empezando a dársele en otros países. Se concibió para la industria privada, en 1969, emergiendo de la necesidad planteada por los administradores de Texas Instruments, de examinar y reducir los gastos fijos.

Fue concebida, pues, con el único propósito de ser un instrumento para hacer reducciones al presupuesto.

Palabras de Pyhrr sobre su nacimiento.

En la Empresa Texas Instruments, el proceso todavía está en uso, y sobre su nacimiento Peter A. Pyhrr, autor de esta técnica, expresa lo siguiente:

“Texas Instruments tenía un excelente sistema de planeación, pero usaba el enfoque incremental tradicional para la planeación y presupuestación operativa. En los buenos años, observábamos primeramente a las solicitudes de incremento y las que de ellas se aprobaban, se añadían al nivel de gastos del año inmediato anterior. En los años malos poníamos énfasis en decrementar o eliminar los niveles de los años inmediatos

anteriores. En el año antes de empezar a desarrollar el Presupuesto Base Cero, la división de investigación propuso un presupuesto de carácter reductivo y se estableció un 5% de reducción. Nosotros jugábamos el juego denominado: Que cada administrador identifique lo que ha de reducir para alcanzar un 10% de reducción del presupuesto”.

“En Texas Instruments, la eliminación del Jet del presidente de la compañía siempre encabezaba la lista de recomendaciones para hacer reducción de gastos (Especialmente porque nosotros normalmente no teníamos oportunidad de utilizarlo)”.

“Tomando en cuenta este panorama, concluimos que el proceso tradicional de orientación hacia las cifras, que conducían a incrementos o decrementos del presupuesto, no satisfacía las necesidades de la administración. Lo que se necesitaba era un proceso que exigiera una completa revisión de los programas en marcha, dado que allí era donde la mayor parte del dinero se utilizaba, así como los nuevos programas. El proceso se desarrolló y el método ha sido denominado: Presupuesto Base Cero”.

Palabras de Burns:

El 2 de diciembre de 1969, en el Hotel Plaza de la Ciudad de Nueva York, Arthur F. Burns, entonces consejero del Presidente de los Estados Unidos, dio una conferencia en la cena anual de la Tax Foundation sobre “El Control de los Gastos Gubernamentales”. En su exposición, el Dr. Burns identificó la necesidad de un presupuesto con base cero; pero él también expresó su preocupación de que tal proceso sería difícil si no imposible de implementar.

“Tradicionalmente, los funcionarios a cargo de un programa sólo tiene que justificar los incrementos que ellos desean efectuar con relación a la asignación del año anterior. En otras palabras, lo que ellos están gastando ahora es usualmente aceptado como necesario sin someterse a examen. Indudable-

mente podrían realizarse ahorros sustanciales si (se requiriera que) cada entidad . . . justificara la asignación total requerida cada año, como si su programa o programas fueran completamente nuevos. Tal procedimiento presupuestario puede ser difícil de lograr, parcialmente debido a que causaría un aumento muy fuerte a las labores de formulación del presupuesto, y parcialmente también debido a que sería resistido por aquellos quienes temen que sus programas consentidos peligrarían ante un sistema que sujeta cada . . . actividad a un escrutinio anual de sus costos y resultados.

El Dr. Burns estaba sugiriendo que las entidades gubernamentales reevaluaran todos los programas y presentaran sus peticiones de asignación de tal manera que todos los fondos se distribuyeran en base a estudios de costo beneficio o algún análisis similar.

La presupuestación como actividad gubernamental gira en torno a dos premisas fundamentales

- Fijar el monto del presupuesto.
- Equilibrar la asignación de los recursos entre las demandas que los reclaman (y que compiten por ellos).

Con relación a la segunda premisa se plantean dos cuestiones básicas:

¿Son eficientes y efectivas las actividades actuales? ¿Deben eliminarse o reducirse las actividades (ineficientes y/o inefectivas) para financiar programas de mayor interés (social, económico o político)?

PBC Una Evolución no una revolución

El presupuesto Base Cero es una evolución natural, no una revolución en la administración presupuestaria y ha devenido un sistema que esencialmente incorpora el presupuesto al proceso administrativo, constituyendo ambos conceptos: presupuesto y sistema de administración, una sola idea.

Las decisiones de carácter presupuestario y las de índole administrativa se manejan conjuntamente. Es, en consecuen-

cia, un concepto de administrar que involucra el presupuesto en forma permanente, en todos los niveles de la organización, no como materia exclusiva de los funcionarios encargados de administrar el presupuesto, ni tampoco solamente durante el lapso de preparación del presupuesto por lo administradores de los programas o responsables de áreas

El Presupuesto, dentro de este concepto de administrar, está presente todo el tiempo y no es un patrimonio exclusivo de los funcionarios presupuestarios. El concepto conjunto se comparte por todos los funcionarios de la organización. A los administradores se les involucra en el presupuesto y a los funcionarios presupuestarios dentro de las actividades sustantivas.

Las empresas, tanto públicas como privadas, contemplan este presupuesto como un instrumento para manejar sus recursos más efectivamente.

El Presupuesto Base Cero no reduce automáticamente costos o hace que las entidades gubernamentales operen de manera más eficiente y efectiva; únicamente el deseo político en los altos niveles, así como una buena administración interna, utilizando el Presupuesto Base Cero como herramienta, puede producir estos resultados.

Aún cuando el Presupuesto Base Cero no es nada conceptualmente nuevo, es un proceso que combina muchos de los elementos de una administración efectiva, por ejemplo: la identificación de objetivos, la evaluación de alternativas y de cargas de trabajo y medidas de ejecución, así como el establecimiento de prioridades. Pero si no es nuevo, si es radicalmente diferente, desde el punto de vista de la tradicional forma de planear y presupuestar actualmente en práctica. Lo que el Presupuesto Base Cero hace diferente es reconocer que el proceso de presupuestación es de hecho un proceso administrativo.

La razón del PBC puede sintetizarse en los siguientes conceptos:

- Eliminar programas de baja prioridad.
- Mejorar la efectividad de los programas en uso.

- Redistribuir más racionalmente los recursos disponibles.
- Menor incremento anual de recursos adicionales.

Definición de Peter Pyhrr

Peter A. Pyhrr lo define diciendo que el Presupuesto Base Cero, en primer lugar, es un proceso de carácter administrativo, después, un proceso de planeación, y en tercer lugar un proceso presupuestario.

Este proceso se aplica a todas las actividades, programas o funciones a las cuales pueda identificárseles alguna relación de costo beneficio, aún cuando esta relación sea altamente subjetiva.

En el Gobierno puede utilizarse en todas las operaciones, pero en la industria, principalmente se aplica a todos los costos indirectos, dado que los costos directos pueden presupuestarse de otra manera pues tiene una relación de causa-efecto con los ingresos.

“Un proceso operativo de planeación y presupuestación que requiere de cada administrador justificar su petición total de recursos, en detalle, partiendo de cero. Cada administrador debe justificar cualquier suma solicitada para erogar, así como el procedimiento seleccionado como el mejor para ejecutar el trabajo. El proceso requiere que todas las actividades y operaciones se identifiquen en paquetes de decisión que serán evaluados y jerarquizados en orden de importancia mediante un análisis sistemático”.

Objetivos del Presupuesto Base Cero

Propiamente implementado, el Presupuesto Base Cero tiene las siguientes ventajas (Robert E. Nelson de Arthur Young & Co.):

- Mayor involucramiento de los administradores en el proceso presupuestario, dado que el Presupuesto Base Cero es

una herramienta enfocada hacia la administración más que hacia los números. Como un resultado, la comunicación interna entre los gerentes de diversos niveles se mejora y la comprensión de los administradores hacia los parámetros presupuestarios también se mejora. Esto ayuda a obtener un mayor compromiso de los administradores para una mejor y efectiva administración presupuestaria.

– La atención de los administradores decrece hacia los aumentos anuales y se enfoca más a los resultados, empleando la misma cantidad de recursos.

– Provee un mecanismo para reducir racionalmente los presupuestos, en vez de imponer cortes o reducciones por objetos de gasto que impactan tanto a programas o áreas de alta como de baja prioridad por igual. Provee una base para reubicar recursos internamente de una manera planeada y sistemática.

– Los nuevos programas propuestos se colocan con una igual posibilidad de llevarlos adelante con relación a los ya existentes, dado que todos ellos se observan por sus resultados. Esto, a su vez proporciona a los gerentes una mayor posibilidad de seleccionar estrategias y alternativas.

– La confianza del proceso presupuestario se incrementa, dado que los existentes programas son analizados como si fueran a ser propuestos por primera vez. En los programas públicos ofrece una respuesta a la demanda de los causantes por un incremento en la productividad y responsabilidad de los administradores.

Descripción del Proceso Presupuestario

Lo que frecuentemente sucede utilizando procedimientos tradicionales es que las propuestas del presupuesto detallado no coinciden con los objetivos y prioridades de la alta Dirección y los gerentes se ven en la posición de volver a iniciar el ciclo de presupuestación o bien hacer determinados cortes arbitrarios a las propuestas presupuestarias.





La información tradicional producida está orientada hacia los números y las actividades, no hacia los resultados, careciendo de análisis de operaciones y de proyectos. La mayor parte de las alternativas disponibles no se identifican ni evalúan; de tal modo que los altos directivos no tienen claramente identificadas las posibles alternativas de acciones con objeto de equilibrar los objetivos a largo plazo, con las operaciones corrientes y el impacto de ambos en las utilidades o resultados.

En algunas entidades el proceso presupuestario está a menudo separado del proceso operacional de tomar decisiones y es concebido por los responsables de los programas o actividades, solamente como un medio para obtener financiamiento adicional.

El proceso del Presupuesto Base Cero se desenvuelve con las características siguientes:

En primer término, adopta la premisa fundamental de que cualquier actividad incorporada en el presupuesto tiene igual posibilidad de ser financiada, no importa si corresponde a programas en curso o a programas nuevos. Para ello la atención se centra en las actividades de la empresa que puedan tener un valor significativo.

Consta de cuatro Pasos:

- Identificar las “Unidades de decisión”.
- Analizar cada unidad de Decisión dentro de “paquetes de decisión”.
- Evaluar y Jerarquizar todos los paquetes de decisión para obtener la solicitud de asignaciones.
- Preparar detalladamente los presupuestos operativos reflejando aquellos paquetes de decisión aprobados en el presupuesto asignado.

Paso 1: Identificar Unidades de Decisión.

Dentro del proceso del Presupuesto Base Cero una actividad significativa se define como una unidad de decisión. Esta unidad puede ser un elemento de la organización, un

proyecto, un programa, o un plan de trabajo que requiera una atención individual y una evaluación.

Paso 2: Analizar Unidades a través de paquetes.

En segundo lugar, los gerentes analizan y describen cada unidad de decisión en uno o diversos paquetes de decisión. El paquete de decisión es piedra angular del concepto de presupuestación Base Cero, y consiste en un breve documento que identifica y describe cada unidad de decisión, de tal manera, que el gerente pueda evaluar la actividad involucrada y los beneficios respectivos, en caso de asignar recursos.

El paquete de decisión, en su formato, realmente hace una serie de preguntas:

- ¿Cuál es el objetivo?
- ¿Cuál es el medio propuesto de ejecución?
- ¿Cuál es el costo y beneficio?
- ¿Cuáles son las medidas de ejecución y de rendimiento?
- ¿Qué alternativas hay disponibles para hacer el mismo trabajo?

No obstante que todas estas cuestiones son simples, las contestaciones son a menudo difíciles de satisfacer. La clave para un efectivo proceso presupuestario descansa en la identificación de alternativas. Hay dos tipos de alternativas que son las que se requieren para la evaluación de cada paquete de decisión.

La primera es, diferentes medios de ejecutar a la misma función y la segunda, diferentes niveles de esfuerzo para llevar adelante el trabajo.

Los gerentes deben identificar y evaluar todas las alternativas que existan y tienen la oportunidad de escoger aquel método que consideren el mejor. Si en vez del método corriente de operación se escoge una alternativa, ésta se muestra en el paquete de decisión, y el método corriente se identifica como una alternativa no recomendada.

Si el paquete de decisión se aprueba, el gerente operativo tiene permiso automáticamente para cambiar su método de trabajo hacia el que él ha recomendado. Una vez que el

gerente ha determinado la mejor alternativa para llevar adelante una función, debe identificar diferentes niveles de ejecución para ese trabajo.

El gerente establece el nivel mínimo de esfuerzo. Por definición, este nivel mínimo debe ser menor a la forma corriente de llevar a cabo un trabajo. A partir de entonces, adiciona niveles de esfuerzos superiores si es conveniente, estos niveles superiores de esfuerzo pueden llegar a ser superiores al nivel corriente.

Definición de Paquete

El paquete de decisión se puede definir como un nivel de incremento dentro de una unidad de decisión. De esta manera, pueden existir diversos paquetes dentro de una unidad de decisión. Son precisamente estos niveles incrementales, los que han de ser jerarquizados para obtener el financiamiento de las actividades.

Paso 3: Jerarquización

Un aspecto importante es que el propio gerente operativo responsable de una unidad de decisión, es quien efectúa la ordenación de las actividades de la unidad, pues se intuye que es quien mayores conocimientos tiene acerca de la operación, y además, es el responsable de llevarla adelante. Sin embargo su propuesta será revisada en superiores grados o niveles para tomar la decisión final. Esto es lo que constituye la Jerarquización.

De esta manera la alta Dirección tiene a su disposición analizados todos los programas, nuevos y corrientes, con un enlistamiento de las prioridades establecidas por los niveles inferiores de la Dirección, y está en una posición que le permite identificar posibilidades de transferencias entre los programas, conociendo las consecuencias de los respectivos niveles de gasto, lo cual trae como consecuencia una nueva y mejor ubicación de recursos para el nuevo presupuesto.

De las propuestas enunciadas en los paquetes de decisión el gerente no únicamente obtiene un presupuesto sino un plan

operativo y el presupuesto es un producto de decisiones operativas.

Paso 4: Preparar detalladamente los presupuestos operativos

Una vez satisfechos los pasos anteriores se tiene como resultado una cifra de gasto integrada por diversos niveles y corresponde a la alta Dirección de la Entidad, definir el monto que ha de integrar el presupuesto detallado, el cual incluye análisis de las cifras por su objeto de gasto.

La ventaja de esta técnica estriba en que los diversos niveles propuestos ofrecen una perspectiva flexible para tomar la decisión y que, en el caso de tener que modificar la cifra definitiva del presupuesto total, los diversos niveles de gasto analizados permiten un ajuste automático para la elaboración del presupuesto detallado.

Perspectivas y Viabilidad de Implantación

Las perspectivas del Presupuesto Base Cero son amplias pues se trata de una técnica que incorpora el presupuesto al proceso administrativo como una sola unidad; está enfocado primordialmente a los resultados a obtener, más que a los números o al importe de los gastos; éstos son consecuencia de las acciones o de los resultados que se pretenden y se ajustan automáticamente a los recursos disponibles y a la orientación de las decisiones.

El involucrar a una gran cantidad de gerentes dentro del proceso presupuestario y hacerles comprender la relación íntima entre los recursos y los objetivos, estableciendo la comunicación tanto en los niveles ascendentes como en las actividades colaterales, produce un incremento en la eficiencia de las operaciones, misma que coadyuva a los mejores resultados.

Sin embargo, este enfoque produce cambios en la forma de conducir una empresa o un programa, pues se le da una gran libertad de acción al responsable de una unidad de decisión, para poder presentar sus alternativas y racionalizar sus operaciones, de tal modo que posteriormente, cuando se le

autoriza el presupuesto, tiene también, en forma concomitante, la autoridad y la responsabilidad para llevar adelante su estrategia de acción.

No es, el Presupuesto Base Cero, un fin en sí mismo, sino un medio para coadyuvar a la administración; ésta es la razón por la cual participan todos los gerentes y cada uno de ellos se hace responsable de su plan operativo y éste se lleva adelante dentro del proceso presupuestario.

Por esta razón, no es un proceso rígido que deba seguirse necesariamente paso a paso, pues más que nada, pretende mejorar la administración a través de la rutina que mejor se adapte a las condiciones donde se ha de aplicar.

El campo de acción del Presupuesto Base Cero es cualquier actividad o cualquier área de una empresa o de un programa que consume recursos y que, como consecuencia de ellos, ofrezca un servicio. Esta área específica es la que evalúa el proceso presupuestario, por la que se presentan resultados y por la que se tiene un responsable.

La implementación del Presupuesto Base Cero, para que tenga éxito, requiere de un apoyo y participación directiva y de la confección de un diseño de Presupuesto a las características de la organización a donde ha de aplicarse.

El concepto de Presupuesto Base Cero trae aparejados cambios en el enfoque de las decisiones y en el enfoque de la comunicación, por tal motivo, es importante la capacitación, el entrenamiento y la asistencia técnica a las personas que habrán de preparar sus documentos.

El Presupuesto Base Cero debe estar integrado al sistema de administración y durante su implantación debe ser previamente planeado, siguiendo una estrategia de carácter gradual; en primer lugar, revisar todas las actividades de la empresa para determinar dónde es conveniente establecer el campo de acción del presupuesto, identificando las relaciones con los sistemas existentes y con las prácticas administrativas; enseguida realizar una prueba piloto en una parte significativa de

la organización, con objeto de obtener experiencia y finalmente, implementar el presupuesto en toda la organización, poniendo en práctica todo aquello que ha sido aprendido en las primeras dos etapas.

NOTA:

El material de esta conferencia ha sido tomado esencialmente de dos trabajos, uno de Peter A. Pyhrr: ZBB, What's it all about, really, and how is it working out in business and government? de noviembre de 1977, aparecido en la Revista Across the Board, y otro de Robert E. Nelson, presentado para la American Planning Association en noviembre de 1978.