

PRESUPUESTO BASE CERO

I. INTRODUCCION

En la búsqueda constante de nuevas técnicas que ayuden a resolver la problemática económico-financiera, que hoy en día se presenta en las empresas como consecuencia no sólo de la elevación desmedida de sus costos de operación, sino también de exigencias de cambio, propias de su natural desarrollo, apareció un método presupuestal, dado a conocer por Peter A. Pyhrr, *basado en el Presupuesto Base Cero* que indudablemente aporta nuevos aspectos en este campo y que también por cierto, en nuestro medio, es aconsejable en algunas entidades adaptarla en lo posible; tomando en consideración las leyes y costumbres que nos rigen en materia de trabajo y seguridad social, en las aéreas en que se aplicaría, además de la serie de obstáculos que presentaría, dadas experiencia previas.

II. ANTECEDENTES

Si se toma literalmente la exposición *Presupuesto Base Cero*, como la elaboración del presupuesto sin haber considerado los presupuestos anteriores, entonces este tipo de presupuestos nada tienen de novedad, puesto que se han utilizado, pero no siempre han tenido éxito como presupuesto absoluto o integral, debido básicamente a ser imprácticos y costosos.

Existe un antecedente sobresaliente, de intento de este presupuesto, por parte de Departamento de Agricultura de los E.E.U.U., para el año de 1964, que fue un verdadero fracaso, puesto que resultó extremadamente laborioso, con obtención de cifras extemporáneas, que lejos de ayudar perjudicaron, por haber retardado todo, y cuando fueron obtenidas, para nada sirvieron.

A pesar de lo expuesto, el Presupuesto Base Cero se ha utilizado con éxito para casos puntuales en las entidades, sobre todo cuando se ha viciado la determinación del presupuesto con partidas que por "inercia", o por costumbre se habían presupuestado, y que al aplicar el Base Cero, se observó que no eran necesarias, por lo que se erradicaron. Esta forma de presupuestar es muy aplicable al sector público donde es común que existan partidas de este tipo, improductivas, etc.

Lo que ha puesto como novedad la expresión de Presupuesto Base Cero, ha sido la modalidad que le ha dado el norteamericano Peter A. Pyhrr, a ese tipo de presupuestos. La obra de Pyhrr fue el resultado de arduos estudios y grandes experiencias en la División de Asesoría e Investigación de Texas Instrumentos (1970) y

posteriormente en el presupuesto del Ejecutivo en el Estado de Georgia, con lo que demostró que para que un método de presupuesto pueda asignar eficazmente los escasos recursos disponibles, deberá basarse en los mismos principios y procedimientos generales, aunque las técnicas específicas de implantación difieran ligeramente, ya que habrá que ajustarlas y adaptarlas a las necesidades propias de cada organización para convertirlas en una herramienta útil tanto para la iniciativa privada como para el gobierno, la cual deberá dar solución simultánea a dos interrogantes:

- 1) ¿Dónde y cómo se pueden emplear más eficazmente los recursos económicos de la entidad? y,
- 2) ¿Qué cantidad de recursos deberán emplearse?

Esto naturalmente requiere un proceso de elaboración de presupuestos que obligue a identificar y analizar lo que se quiere, en conjunto, a fijar metas y objetivos, a tomar decisiones de operaciones necesarias, evaluar los cambios de responsabilidad y cargas de trabajo durante la elaboración como parte integral del proceso.

III. ¿QUE ES EL PRESUPUESTO BASE CERO?

El Presupuesto Base Cero es una metodología de planeación y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una entidad organizacional, de ahí su denominación. Se emplea el término planeación porque en su elaboración se establecen programas, se fijan metas, objetivos, y se toman decisiones relativas a la política básica de la organización, se analizan en detalle las distintas actividades que se deben llevar a cabo para implantar un programa, se seleccionan las alternativas que permitan obtener los resultados deseados, y se hace un estudio comparativo de sus beneficios y costos correspondientes.

La acepción, simple y llana que utiliza Pyhrr, sobre este tipo de presupuesto es en términos generales: *El Presupuesto Base Cero por medio de "Paquetes de Decisión", es lo mismo que si los paquetes de decisión se elaboran bajo Presupuesto Base Cero.*

IV. ¿COMO ES EL PRESUPUESTO BASE CERO?

La secuela lógica para una Presupuestación con base cero es:

1. Identificar y analizar cada una de las *diferentes actividades existentes* y

nuevas de la empresa, en "Paquetes de Decisión".

2. Evaluar y categorizar todos los paquetes de decisión por medio de un estudio de costos-beneficio o en forma subjetiva.
3. Asignar los recursos conforme a los dos puntos anteriores.

V. ¿QUE ES EL PAQUETE DE DECISION?

Dada la característica de que en el Presupuesto Base Cero de Pyhrr es indispensable la utilización de *Paquetes de Decisión*, en forma jerárquica y de consolidación, mediante la cual los paquetes se van clasificando por su importancia en forma descendente, para tomar decisiones, es necesario conceptualizar qué se entiende por ello:

Paquete de Decisión es el documento que identifica y describe una actividad específica de tal manera que la administración pueda:

- A. Evaluarla y jerarquizarla con relación a otras actividades que compiten por los mismos o similares recursos limitados y
- B. Decidir si la aprobará o desaprobará.

La descripción completa de cada actividad, función u operación que la Administración necesita para evaluarla y compararla con otras similares incluye:

- a) Metas y objetivos
- b) Consecuencias de no aprobar la actividad
- c) Medida de rendimiento
- d) Otros posibles recursos de acción
- e) Costos y beneficios

Los paquetes de decisión se pueden clasificar en dos grupos:

1. De eliminación mutua; son aquellos que presentan diversas alternativas para realizar la misma actividad, eligiéndose la mejor, excluyendo los paquetes restantes y
2. De incremento, los que presentan diferentes niveles de actividad o costo.

I. INTEGRACION DE LOS PAQUETES DE DECISION

Los Paquetes de Decisión son formados a *nivel básico* por los gerentes departamentales, puesto que ellos son los que están en contacto directo con las actividades, lo cual estimula su interés y participación en el estudio y selección de

alternativas, siendo ellos los responsables del presupuesto aprobado.

El proceso de formulación de los paquetes, se inicia con la identificación que realiza cada gerente departamental de las actividades vigentes de su área, calculando su costo, absteniéndose de involucrar alternativas o incrementos.

Tomando como base las operaciones preliminares de este paquete de decisión, el gerente departamental analiza sus planes para el año siguiente, ayudado de las suposiciones formales que ha emitido su alta gerencia (Gerente General) relativas a niveles de actividad, aumentos de sueldos y salarios, prestaciones al personal, políticas de desarrollo y otros aspectos semejantes. Estas suposiciones formales son necesarias para los gerentes departamentales en virtud de que les permite:

- a. Determinar de manera uniforme los recursos indispensables para el presupuesto siguiente.
- b. Planear y establecer las actividades para el siguiente período.
- c. Detectar y analizar las variaciones de costos obtenidos durante el presupuesto del año vigente.
- d. Revisar las suposiciones, controlar la frecuencia de esas revisiones, y
- e. Mantener el detalle de la revisión de suposiciones, así como de los cambios de niveles de actividad y costos que las revisiones ocasionan.

Para determinar los costos del año siguiente, los gerentes de departamento formulan su lista preliminar de paquetes de decisión, incluyendo la serie formal de suposiciones relativas a las operaciones del año próximo, ajustan los costos según los cambios de niveles de actividad, aumento de sueldos y salarios con base anual, los gastos de personal y operaciones no ocurridos en el año presupuestal vigente o que no ocurrirán en el año presupuestal próximo.

Es en este momento en que el gerente departamental está en condiciones de desarrollar su conjunto final de paquetes de decisión, basándose en sus paquetes de negocios rutinarios, mediante la separación de cada uno de ellos para integrar paquetes de exclusión mutua y de incremento en su caso, anotando las alternativas desechadas como conceptos finales del documento relativo a paquetes de decisión. Si decidiera que alguna de estas alternativas constituye un paquete base más razonable o realista para determinada actividad, que aquél que se ha colocado en su lista, sólo tiene que intercambiar los dos y desarrollar un grupo de

paquetes de incremento en derredor del nuevo paquete base.

Al ser analizadas las actividades vigentes, se deben identificar aquellas que pueden ser nuevas en el área para el año siguiente, e integrar paquetes de decisión que las controlen agrupándolas al conjunto final. Como se observa, los "Paquetes de Decisión" requieren de un estudio tal, que se identifica perfectamente con el nombre *base cero*, pero no todo el presupuesto se puede elaborar por medio de este tipo de paquetes, porque además de costoso, en muchos casos no es aplicable.

A continuación se procede a la jerarquización de los paquetes de decisión que es la técnica mediante la cual se pueden asignar los recursos limitados de la Entidad, permitiendo al Gerente Departamental pensar en cuánto y dónde se debe gastar. Esto se logra mediante un listado de todos los paquetes analizados por orden de mayor o menor beneficio, identificados y evaluados en cada nivel de gastos, estudiando simultáneamente las consecuencias de la no aprobación de paquetes de decisión que se encuentren por debajo de ese nivel de gastos. La jerarquización inicial debe hacerse a nivel básico o de centro de costos, donde se integran los paquetes con objeto de que cada gerente departamental pueda evaluar la importancia relativa de sus propias actividades y categorizar sus paquetes conforme a ella.

Posteriormente, el administrador del siguiente nivel junto con los gerentes departamentales, revisan y estudian esas jerarquizaciones y las utilizan como guía para elaborar una consolidación de todos los paquetes que presentan los niveles inferiores. Naturalmente que la mejor manera de lograr esta categorización de paquetes sería constituyendo un comité formado por los gerentes departamentales y un administrador del nivel inmediato superior que hiciera las veces de presidente.

Teóricamente podría integrarse una jerarquización de paquete de toda la Entidad, para ser juzgada por la alta gerencia, a quien le representaría una gran cantidad de trabajo, resultándose casi imposible hacerlo. Por otra parte no es conveniente que los paquetes de decisión sólo sean juzgados a nivel de los Centros de Costos, ya que la Gerencia Departamental no podría realizar cambios compensatorios entre diferentes centros de costos o entre departamentos mayores de la entidad. Para solucionar el problema se empieza por agrupar los centros de costos de manera natural, de acuerdo a sus tipos de actividad, formando jerarquizaciones consolidadas para cada grupo. La amplitud y profundidad

organizacional de tales grupos se determina conforme a tres factores:

- 1) Número de paquetes involucrados, tiempo y esfuerzo requeridos para revisarlos y jerarquizarlos.
- 2) Capacidad y disposición de los gerentes departamentales para categorizar actividades con los que no están familiarizados.
- 3) Necesidad de revisar ampliamente, atravesando límites organizativos, para determinar cambios compensatorios de los niveles de gastos. Esto es fundamentalmente importante cuando es necesario recortar los niveles de gastos para combatir deficiencias en las utilidades.

El proceso de jerarquización generalmente implica tres problemas:

- 1º) Número excesivo de paquetes de decisión a evaluar y categorizar.
- 2º) Dificultades conceptuales para jerarquizar los paquetes considerados obligatorios desde el punto de vista ortodoxo u operativo.
- 3º) Insuficiencia de capacidad para juzgar la relativa importancia de actividades diferentes en renglones que requieren evaluación cualitativa.

De estos tres problemas el primero requiere de mayor atención y los restantes se resuelven con la práctica. Para reducir el número de paquetes a revisar detalladamente por los niveles administrativos, sucesivamente superiores, que permita enfocar la atención de la Alta Gerencia en las actividades jerarquizadas en los niveles inferiores, se recomienda trazar una línea divisoria de gastos en cada nivel organizativo. El comité de cada nivel únicamente revisará en detalle y categorizará en forma consolidada los paquetes de decisión que impliquen gastos inferiores a la línea divisoria, en tanto los paquetes con gastos por encima de esa línea, sólo se revisarán brevemente y de hecho deben ser revisados en cada nivel sucesivo, permitiendo de esta manera que la Alta Gerencia verifique a satisfacción la importancia relativa de los paquetes que resulten arriba de la línea divisoria así como la de los que queden abajo de ésta; es decir los paquetes se deben estudiar y categorizar detalladamente.

En virtud de que el número total de paquetes a revisar tiende a aumentar en cada nivel sucesivamente superior, la línea divisoria tendrá que trazarse más estrictamente cuanto más alto sea el nivel organizacional.

3. PROCEDIMIENTO DE CLASIFICACION UTILIZANDO LOS NIVELES DE GASTOS DE "CORTE"

Es aconsejable fijar primero la línea divisoria del nivel de consolidación más alto y partir de ahí para establecer las líneas divisorias para los niveles inferiores. Esto se logra en forma más efectiva cuando la Alta Gerencia estime el gasto que será aprobado a su nivel máximo y fije la línea divisoria lo suficientemente abajo de esta cifra probable de gastos, que permita los cambios compensatorios entre las divisiones cuyos paquetes se estarán jerarquizando.

Los niveles de consolidación inferiores precisarán líneas divisorias menos estrictas para su propio uso. Estas líneas deberán fijarse antes de iniciar la consolidación a cualquier nivel.

VI. CAMPO DE ACCION DEL SISTEMA BASE CERO

El Sistema de Presupuestos Base Cero, como ha quedado expresado, consiste en identificar actividades y en clasificarlas mediante análisis y evaluación de costo beneficio. En consecuencia este proceso de elaboración de presupuestos *puede aplicarse a toda actividad, función u operación donde sea posible determinar esa relación, de costo-beneficio.*

Este tipo de Presupuestación en la industria no es aplicable a las operaciones directas de producción ni en los gastos indirectos de fabricación CIF, puesto que del aumento de estos no puede derivarse algún beneficio, es decir no existe relación costo-beneficio. Sin embargo, sí puede adaptarse a todos los demás gastos en que se incurre por los servicios que se proporcionan para ayudar a la producción tales como: mantenimiento, supervisión, planeación de la producción, ingeniería industrial, control de calidad, etc, y además de otras actividades de servicio que representan gastos generales a niveles departamental, de división, o corporativo y que justifican relación de costo-beneficio, como por ejemplo, mercadotecnia, publicidad, personal, protección y seguridad, contabilidad y control, investigación y desarrollo, etc.

En el Gobierno, por ser una organización de carácter eminentemente de servicio que genera beneficios como consecuencia del empleo de los cargos impositivos, buen puede determinarse la relación costo-beneficio.

Por lo expuesto, el Presupuesto Base Cero, es aplicable tanto a las actividades comerciales, industriales, o de servicios de cualquier índole siempre y cuando se pueda detectar la apreciación costo-beneficio, aun cuando resulta

mejor su aplicación en los renglones de servicio y mantenimiento de las actividades empresariales que en las de tipo fabril.

VII. VENTAJAS E INCONVENIENTES

1. VENTAJAS

A) PERFECCIONAMIENTO DE PLANES Y OBJETIVOS.

- a) Identificación, evaluación, y justificación de las actividades propuestas, considerando los diferentes niveles de esfuerzo y medios para desempeñar cada actividad.
- b) Debido a la jerarquización consolidada de actividades, se obtiene una aplicación más justa de los recursos.
- c) Se evita la duplicación de esfuerzos al identificar plenamente las actividades.
- d) La identificación y categorización de los paquetes de decisión ayuda a lograr el nivel de gastos deseado.
- e) Esta técnica presupuestal no provoca cambio especial en la contabilidad normal, únicamente consolida las bases de información y control.

B) OPTIMIZACION DE BENEFICIOS

- a) Los gerentes pueden ser valorados por las metas y beneficios que establecen en sus paquetes.
- b) Fácilmente se pueden identificar las actividades productivas de las que no lo son.

C) DESARROLLO DE COMITES GERENCIALES.

- a) Se acrecienta un ambiente de unidad y coordinación para el bien de toda la entidad.

2. INCONVENIENTES

A) PROBLEMAS Y RECELOS ADMINISTRATIVOS:

- 1) Con frecuencia los administradores sienten aprensión ante cualquier proceso que los obligue a tomar decisiones y que requiera de una revisión detallada de sus funciones.
- 2) La administración y la comunicación del proceso de Presupuestación base cero pueden ser el origen de graves problemas, debido a la participación de un número mayor de gerentes de los que son necesarios en otros

- procedimientos de planeación o Presupuestación.
- 3) Generalmente durante su implementación en el primer año requiere más tiempo que el empleado mediante otros procesos de planeación y Presupuestación en los años anteriores.
 - 4) De no contar con un método formal y apropiado que prevea y revise las suposiciones, se tendrá una inadecuada coordinación entre actividades afines y de servicio.

B) PROBLEMAS EN LA FORMULACION DE PAQUETES DE DECISION

- 1) Determinar las actividades, funciones u operaciones que se requieren para integrar un paquete de decisión. Lo que puede ser significativo para un gerente departamental puede no serlo para la alta gerencia.
- 2) Establecer el nivel mínimo de esfuerzo, lo cual requiere un juicio de cada gerente y además sujeto a discusión.
- 3) Minimizar los costos en el paquete de decisión y conservar al personal a nivel presente. Con frecuencia la reducción de gastos por persona reduce la eficacia de las operaciones.
- 4) Es difícil y en ocasiones hasta imposible identificar claramente los medios de trabajo en muchas actividades para su evaluación en forma adecuada.

C) PROBLEMAS DEL PROCESO DE JERARQUIZACION

- 1) Determinar quién hará la clasificación, a qué nivel de la organización será jerarquizado cada uno de los paquetes y, qué métodos y procedimientos se utilizarán.
- 2) Evaluar las distintas funciones, especialmente cuando se requiere un criterio subjetivo.
- 3) Categorizar los paquetes considerados como de gran importancia o bien como "básicos".
- 4) Manejar grandes volúmenes de paquetes de decisión, que evidentemente es un grave problema en entidades de gran tamaño.

VIII. CONCLUSIONES

- ✓ Desde luego que se requieren fundamentalmente tres condiciones para el logro de una implementación efectiva, tanto de la Presupuestación Base Cero, como la de cualquier otro sistema:

- A. Apoyo de la alta gerencia.
- B. Diseño adecuado del sistema para solventar las necesidades de la organización.
- C. Dirección y supervisión efectiva del sistema.

- ✓ El método de Planeación y Presupuesto Base Cero, proporciona grandes oportunidades a la alta gerencia empresarial, puesto que contando con esta herramienta de operación, tiene la oportunidad de compenetrarse mejor con lo que es la entidad en su conjunto, de utilizar más información para evaluar, tomar decisiones, asignar recursos de manera más efectiva, y de reducir los costos en forma lógica y no arbitrariamente, en forma integral.
- ✓ El diseño del proceso debe ser desarrollado tomando en cuenta los diversos factores ambientales que afectan a la organización, el "nivel cultural" de la misma, y sus objetivos.
- ✓ Este método no viene a desplazar el sistema presupuestal que se tenga implantado, muchos menos a este gran avance de la planeación conocido como Presupuesto por Programas y Actividades", sino *más bien es un complemento, mediante un enfoque adicional*, que permite todas las ventajas citadas.
- ✓ No todos los presupuestos se pueden hacer mediante paquetes de decisiones.
- ✓ Es un conjunto de paquetes para tomar decisiones sobre lo más importante o sobre lo que se crea conveniente, y con base en lo resultante, tomar la decisión que servirá de fundamento para la elaboración del Presupuesto, puede ser por Programas y Actividades, o el tradicional.
- ✓ Con lo anterior se precisa que el Presupuesto Base Cero de Pyhrr, no viene a sustituir las otras técnicas presupuestales, puesto que es un simple método, y no vaya a pasar, como aconteció en nuestro medio con el método de *Costo Variable*, que se introdujo, por sus fanáticos, como algo de tanto alcance, que era lo máximo, y borraba prácticamente todo lo anterior, pero el tiempo ha venido a colocarlo en su lugar, como un apéndice, que en el caso del presupuesto base cero del tema es el mismo, o sea un complemento.
- ✓ Si se llegara a implantar este método presupuestal a gran escala, es lógico que se deba considerar como un enfoque de adjudicación de recursos, y no como un sistema integral que llegue a solucionar todos los problemas de la entidad empresarial.