



Cámara de Diputados
H. Congreso de la Unión

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CEFP/023/2005

EL PRESUPUESTO BASE CERO
(COMPILACIÓN DE NOTAS SELECCIONADAS)

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO, JULIO DE 2005.

Índice

Presentación	3
Definición del Presupuesto Base Cero.....	5
Diferencias con el Presupuesto Público.....	6
La Experiencia de Venezuela.....	7
La Experiencia de México	8
La Experiencia de Argentina.	9
El Proceso de Base Cero en Comparación con Otros Sistemas de Planeación y Presupuestación	9
Esquema de Planeación y Control: ¿Dónde Corresponde Aplicar la Planeación y Presupuestación Base Cero?	10
La Planeación y la Presupuestación Base Cero y el Sistema Total de Planeación y Control.	11
¿Quiénes Deben Utilizar el Método de Base Cero?	13
¿Quiénes Deben de Abstenerse de Emplear el Método de Base Cero?	14
Bibliografía	17

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, a través de la Dirección de Estudios del Presupuesto y Gasto Público, ha elaborado el presente documento con el propósito de contribuir a enriquecer el acervo disponible en materia de planeación y presupuestación; es pertinente aclarar que el contenido de este trabajo se integró a partir de notas minuciosamente seleccionadas, con el apoyo básicamente en los libros: *Base cero Planeación y presupuesto*, de Paul J. Stonich, Biblioteca de Ciencias de la Administración, Editorial Trillas, S. A. de C. V.; *El presupuesto: generalidades, tradicional, áreas y niveles de responsabilidad, programas y actividades, base cero, así como teoría y práctica* de Cristóbal del Río González, *Planeación Corporativa: Teoría y Práctica* de David E. Hussey; así como de los *apuntes* de la Cátedra de Presupuesto Empresarial de la Escuela de Administración y Contaduría, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Santa María de Caracas Venezuela; de la *Conferencia* del Dr. Antonio Grispo, titular del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional número 18 de la Capital Federal de Buenos Aires; y del documento *PRAXIS 022. Viabilidad de Aplicación del Presupuesto Base Cero en México*, con textos de Alfonso Mejía Fernández, y Rubén Vilchis Melgarejo.

A decir de Paul J. Stonich la presupuestación base cero tiene como punto inicial, finales de la década de los 60's convirtiéndose en una importante herramienta de los sistemas corporativos de planeación y control, junto con otros autores, señala que este sistema se ha implementado en más de 75 compañías de teléfonos, farmacéuticas, de manufactura pesada, de bienes de consumo, de fibras y productos químicos, de alta tecnología, vidrieras, de radiotransmisión, bancos, aseguradoras y compañías de servicios, entre otras.

Este autor manifiesta asimismo, un especial reconocimiento que merece Peter A. Pyhrr, iniciador del proceso base cero en la empresa Texas Instruments y antiguo empleado de MAC, Inc, quien llamara la atención con ese concepto a principios de la década de los 70's.

No se puede afirmar que se haya tenido la misma experiencia en América Latina, al respecto el Dr. Antonio Grispo, señala que esta técnica presupuestaria no suele utilizarse en forma corriente, en la actualidad se recomienda que se insista con la utilización de este sistema de presupuesto base cero tanto en la administración pública como en los sectores privados por su probada eficacia cuando se aplica en forma correcta.

En México un artículo de Rubén Vilchis Melgarejo señala que en 1979 hubo un intento en la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, pero no se implementó por completo el mecanismo del Presupuesto Base Cero, solo se utilizaron los paquetes de decisión, que eran lo mismo que los programas de inversión que ya se encontraban en operación en la Secretaría.

Definición del Presupuesto Base Cero¹

Consiste en reevaluar cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero; es decir se elabora como si fuera la primera operación de la empresa, y se evalúa y justifica el monto y necesidad de cada renglón del mismo. Se olvida del pasado para planear con plena conciencia el futuro.

Es el proceso de realizar un presupuesto basado únicamente en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores, sin base de datos históricos; también en nuevas operaciones que sean diferentes a las habituales de la empresa. Cuando las empresas están gastando más de lo necesario o desmesuradamente, se elabora el presupuesto base cero, para reorientar los recursos con mayor efectividad.

El proceso base cero proporciona información detallada sobre el dinero que se necesita para lograr los resultados deseados, enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento o reducción del año anterior.

El presupuesto base cero proporciona un medio para poder identificar y evaluar eficazmente las actividades y los problemas correspondientes para poder tomar decisiones y las medidas para resolver los problemas y asignar y aprovechar los recursos en forma eficaz.

También se considera una herramienta técnica presupuestal mediante la cual se reevalúan cada año todos los programas y gastos, siempre a partir de cero, como si fuera la primera operación. Es decir, se olvida el pasado para planear el futuro con plena conciencia de que cada partida es indispensable y que su importe está soportado y justificado de manera íntegra.

Por su parte Peter A. Pyhrr² 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. Sobre la segunda etapa, es un proceso de planeación porque requiere de fijar metas y objetivos por las que se deben tomar decisiones de acuerdo a la política de organización de la institución con la finalidad de seleccionar las mejores opciones respecto a la relación beneficio-costos. La aportación más importante de Pyhrr a este sistema de presupuesto, es la aplicación del Paquete de Decisión, el cuál es un documento que identifica y describe una actividad específica, para que la administración pueda analizar y jerarquizar las actividades por

¹ Esta nota se elaboró haciendo pequeñas adecuaciones, con información obtenida con el buscador de yahoo, en la dirección <http://www.presupuestousm.tripod.com.ar/presupuestousm/id1.html>. Universidad Santa María, Caracas Venezuela; Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Escuela de Administración y Contaduría, Cátedra de Presupuesto Empresarial.

² Esta nota se elaboró haciendo pequeñas adecuaciones, con información obtenida con el buscador de yahoo, en la dirección <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1228/4.pdf> revista PRAXIS número 22, artículo Viabilidad de Aplicación del Presupuesto Base Cero en México, de Alfonso Mejía Fernández.

El Presupuesto Base Cero

orden de mayor a menor beneficio a las que se aplicarán los recursos disponibles, y así tomar una decisión de aprobación o no³. El proceso requiere que cada gerente justifique el presupuesto solicitado completo y en detalle. Cada gerente debe preparar un paquete de decisión de cada actividad u operación el cual debe incluir un análisis de costos, propósitos, alternativas y evaluación de resultados.

Conclusiones: El presupuesto base cero es una ayuda para la toma de decisiones, debido a que permite reconocer las inquietudes de su personal, sus metas y ambiciones futuras. Además, asigna los recursos en forma más racional y eficiente, y minimiza costos al tomar en cuenta la mejor alternativa.

Diferencias con el Presupuesto Público

El presupuesto de una nación llamado generalmente presupuesto fiscal o presupuesto público, toma en consideración los datos históricos de años anteriores. Es una estimación de los ingresos del Estado durante un periodo (casi siempre de un año) y de los egresos o gastos que efectuará el sector público. Es un documento que ofrece, junto a las cifras consolidadas de todas las actividades del sector público, una relación detallada de los ingresos y egresos de cada uno de los entes dependientes del estado (ministerios, institutos autónomos, corporaciones y otros). Cada uno de los entes prepara su presupuesto y luego se integra. En ellos se especifica:

La inversión. (Gasto de Inversión), El gasto corriente. (Sueldos, Salarios, Mantenimiento, Materiales, etcétera); El servicio de deuda. (Amortización del capital y pago de intereses); La compras de bienes y servicios. El Gasto social.

El Presupuesto Público, es esencialmente una autorización de gastos y una estimación de ingresos para un periodo determinado que se denomina ejercicio fiscal. El presupuesto público es fundamentalmente una ley que cada año aprueba la Cámara Baja⁴, sobre este punto se presentan algunas divergencias que pretenden definir el presupuesto en tres formas:

- 1) Como una ley.
- 2) Como una ley que es a la vez una operación administrativa, según se refiera a los ingresos y a los gastos.
- 3) Como un acto administrativo, nunca una ley, trátese de ingresos o gastos de la Nación.

³ Del Río González Cristóbal, El presupuesto: generalidades, tradicional, áreas y niveles de responsabilidad, programas y actividades, base cero, así como teoría y práctica. México: Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales. Internacional Thomson, 2000. 9ª. Edición.

⁴ En el caso de México, su aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de acuerdo con el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cristóbal del Río González⁵ menciona que en diciembre de 1969, en la ciudad de Nueva York, Arthur F. Burns, entonces consejero del Presidente de los Estados Unidos, en su conferencia ofrecida sobre "El Control de los Gastos Gubernamentales" en la cena anual de la Tax Foundation, expuso la necesidad de utilizar el sistema de Presupuesto Base Cero en el sector público, además de sugerir que las entidades gubernamentales reevaluaran todos sus programas y presentaran sus peticiones de asignación de los recursos de tal manera que todos los fondos se distribuyeran en base a estudios de costo beneficio o algún análisis similar; al mismo tiempo que hacía la afirmación de que la presupuestación como actividad gubernamental gira en torno a dos premisas fundamentales, que son fijar el monto del presupuesto, así como equilibrar la asignación de los recursos entre las demandas que lo reclaman.

Si bien en el Gobierno puede utilizarse el Presupuesto Base Cero en todas las operaciones que realicen un análisis costo-beneficio, en el sector privado específicamente en la industria no será así, ya que principalmente se aplica a todos los costos indirectos involucrados en el proceso de producción como son: mantenimiento, supervisión, planeación de la producción, ingeniería industrial, control de calidad, entre otros; mismos que justifican la relación costo-beneficio.

En las empresas el presupuesto se planifica para buscar el equilibrio, en cambio el presupuesto público puede prever un déficit fiscal que el gobierno compensará mediante la colocación de bonos de la deuda y otro tipo de valores, o préstamos del exterior. Para todo presupuesto público deficitario se tiene que establecer el destino preciso del endeudamiento que se va a contraer e igualmente si hay excedentes el destino que se le dará a esos excedentes. Los posibles déficit presupuestarios que se presentan en un ejercicio fiscal en la ejecución de un presupuesto público, pueden subsanarse mediante la aprobación de créditos adicionales, las operaciones de crédito público, la utilización de reservas del tesoro, el aumento en los impuestos, la creación de nuevos impuestos y, en fin, todos los mecanismos fiscal que el estado pueda utilizar.

La Experiencia de Venezuela.

Respecto al caso venezolano, el presupuesto de rentas y gastos es una ley, y en lo que se refiere a los principios y normas básicas que rigen el proceso presupuestario de los organismos del sector público, es la ley del régimen presupuestario la que lo establece. Los presupuestos públicos en Venezuela, son partes e instrumentos de la planificación nacional, y en su formulación, aprobación y ejecución deberán seguir las orientaciones del plan operativo anual, a su vez, los presupuestos públicos incluyen el conjunto de programas y proyectos que el ejecutivo nacional aspira cumplir durante un ejercicio fiscal, así como también, los recursos que se pretenden captar durante ese mismo período para satisfacer las necesidades colectivas.

En lo que respecta a la estimación de los gastos, éstas se hacen en función a las metas que se pretenden alcanzar en cada uno de los programas gubernamentales, partiendo de la tesis de que

⁵ Del Río González Cristóbal, Ibidem.

lo fundamental es satisfacer las necesidades colectivas. Luego, se establecen los mecanismos para obtener los recursos necesarios para financiar el presupuesto. El equilibrio del presupuesto que establece que los ingresos deben ser iguales a los gastos públicos para un período vigente fiscal, mediante la sumatoria de los ingresos ordinarios (impuestos, tasas, contribuciones) más la de los ingresos extraordinarios (financiamiento, acuñación y emisión de moneda, utilización de las reservas no comprometidas del Banco Central), pudiendo así equilibrar la ejecución del presupuesto. En los presupuestos públicos además, es permitido aplicar la llamada teoría del déficit sistemático, desarrollada por Sir William Beveridge, quien se basó en las teorías económicas de Lord Keynes. El déficit presupuestario es considerado como una forma de asegurar la expansión económica en un período de desempleo y alcanzar el pleno empleo, sirviendo de esta forma, para reactivar una economía en depresión.

La Experiencia de México⁶

En 1979 Rubén Vilchis Melgarejo en la revista PRAXIS número 22 del Instituto Nacional de Administración Pública escribió un artículo sobre la Presupuestación Base Cero en México, mismo que al paso de los años no tuvo mayor trascendencia ya que no se logró consolidar; este autor señalaba que con este nuevo formato la extinta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) ordenó realizar prácticas de campo en el año 1979, para definir algunas normas de control que reflejaran la realidad administrativa del fomento agropecuario en el campo, para esto, se empezaron a utilizar los paquetes de decisión, pero éstos no eran otra cosa que los propios programas de inversión que ya tenía en operación la SARH, con estas bases se buscaba formular el presupuesto de 1980, al mismo tiempo que se definieron las áreas geográficas de decisión, también se consiguió especificar los distritos agropecuarios tanto de riego como de temporal que delimitaban con toda precisión las unidades de producción, que eran objeto de inversión de la Secretaría. En conclusión el autor señala que en ese momento no era posible implementar por completo el mecanismo del Presupuesto Base Cero hasta que se dispusiera de una infraestructura administrativa adecuada que poco a poco se iría construyendo.

Otro aspecto que obstaculizaba la Presupuestación Base Cero, era que entre las distintas áreas que componían la Secretaría, no se ponían de acuerdo tanto en la aplicación de los recursos, como en especificar cuáles eran las actividades de mayor prioridad. Por ello, al emplear los paquetes de decisión (programas de inversión), cuando las autoridades superiores los evaluarán podrían definir una estrategia global propuesta por los encargados de la producción. Al final solamente se integró un presupuesto conciliado, emulsionado en su base, y originado en las unidades productivas donde se canalizan los recursos hacia la inversión en producción; este documento fue entregado a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto para su aprobación y compatibilización con las grandes metas nacionales.

⁶ Esta nota se elaboró haciendo pequeñas adecuaciones, con información obtenida con el buscador de yahoo, en la dirección <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1228/3.pdf>.

La Experiencia de Argentina⁷.

En Argentina, dice el Dr. Antonio Grispo, entre los meses de agosto y de diciembre de 1982, tuvo lugar la primera experiencia y fue realizada por el estado provincial en materia de implantación de presupuesto Base Cero, que por su magnitud estuvo entre las primeras del mundo.

El propósito que tuvo la aplicación del Presupuesto Base Cero en la Provincia de Buenos Aires, fue mejorar las decisiones en materia de asignación presupuestaria y los objetivos específicos fueron cumplidos en forma satisfactoria.

Si bien esta técnica presupuestaria no suele utilizarse en forma corriente, en la actualidad se recomienda que se insista con la utilización de este tipo de presupuesto tanto en la administración pública como en los sectores privados por su probada eficacia cuando se aplica en forma correcta.

El Proceso de Base Cero en Comparación con Otros Sistemas de Planeación y Presupuestación⁸

El proceso de base cero reúne diversas técnicas de planeación y control que ya se utilizan, entre las que figuran el análisis incremental, el establecimiento de objetivos o metas, el análisis de alternativas, el análisis costo-beneficio, la evaluación del rendimiento y la presupuestación por rubro. El de base cero integra estas técnicas dentro de un marco sistemático.

En los medios gubernamentales e industriales de hoy se utilizan diversos sistemas de presupuestación. *El que más se emplea es la presupuestación incremental o tradicional, que toma como base el presupuesto existente y analiza a partir de ahí las adiciones y subtracciones.* Otros enfoques de la presupuestación que tienen algunos de los elementos del sistema de base cero son: la planeación programación-presupuestación (PPP), la presupuestación del rendimiento, la presupuestación de proyectos, la presupuestación flexible y ciertos análisis de planeación. *La diferencia esencial entre la presupuestación incremental o tradicional y la base cero es que esta última no toma como base el presupuesto del ejercicio anterior⁹.*

Con el empleo del proceso de base cero, la gerencia puede enfatizar el propósito de la unidad operativa en que se planea, puede revisar las actividades que son necesarias para alcanzar ese

⁷ Esta nota se elaboró haciendo pequeñas adecuaciones con información de www.infocomercial.com.ar. Conferencia del Dr. Antonio Grispo, titular del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional número 18 de la Capital Federal de Buenos Aires.

⁸ Esta nota se elaboró incorporando pequeñas adecuaciones, con apoyo textual del libro *Base cero Planeación y presupuesto*, Paul J. Stonich, Biblioteca de Ciencias de la Administración, Editorial Trillas, S. A. de C. V. México D. F., junio de 1994.

⁹ El presupuesto del año anterior es empleado por motivos de comparación mientras se prepara el presupuesto base cero final.

El Presupuesto Base Cero

propósito y finalmente determinar los recursos monetarios que se requieren para efectuar dichas actividades. En cambio, el enfoque incremental se concentra en el gasto de recursos monetarios, extrapolando con frecuencia los costos a partir del ejercicio anterior.

Con el proceso de base cero se alimenta a gerentes de todos los niveles para que piensen en la posibilidad de efectuar sus labores en diferentes maneras, mientras que la presupuestación incremental no estimula generalmente esta clase de reflexiones. Por tanto, una de las mayores ventajas de la planeación y presupuestación base cero es la identificación de métodos alternativos de operación. A menudo, la sugerencia de practicar estos métodos nuevos surge en los niveles más bajos de la organización.

Este proceso proporciona a la gerencia general diversas opciones, en vez de introducir un presupuesto inflexible a largo plazo que sólo es posible aceptar, rechazar o alterar mediante un proceso laborioso o arbitrario. En la tabla 1.1 se resumen las diferencias que existen entre la presupuestación incremental o tradicional y la de base cero.

Tabla 1.1. Diferencias entre la presupuestación incremental y la de base cero.

Incremental o Tradicional	Base Cero
Principia en la base existente	Principia con el programa "en blanco"
Examina los beneficios-costos de nuevas actividades	Examina los beneficios-costos de todas las actividades
Principia con unidades monetarias	Principia con propósitos y objetivos
No examina nuevas formas de operar como parte integral del proceso	Examina explícitamente enfoques nuevos
Concluye en un presupuesto de "tomar o dejar"	Concluye en alternativas de varios niveles de servicio y costo

Fuente: Base cero Planeación y presupuesto, Paul J. Stonich. Biblioteca de Ciencias de la Administración. Editorial Trillas, S. A. de C. V., página 12.

Esquema de Planeación y Control: ¿Dónde Corresponde Aplicar la Planeación y Presupuestación Base Cero?

El proceso de base cero, como se ha presentado, requiere que los gerentes decidan qué actividades o funciones deben desempeñarse y, posteriormente, distribuyan los recursos entre esas actividades o funciones. Una vez que se identifica una actividad el gerente que está más cercano a ella la analiza con todo detalle. El análisis se apoya en un esquema coordinado y sistemático que consta de los siguientes pasos:

1. Se describen los propósitos y objetivos de la actividad (unidad).

2. Se establecen mediciones de desempeño y carga de trabajo.
3. Se describen métodos alternativos de operación entre ellos el que está en práctica a la fecha.
4. Se somete cada alternativa al análisis de costo-beneficio y se escogen las más apropiadas (generalmente una o dos) para examinarlas con mayor detalle.
5. A continuación, se efectúa un detallado análisis incremental. Primero se establece un nivel mínimo de servicio y en términos de cuantificaciones de costos y aportaciones.
6. Se establecen costos detallados por un rubro para cada incremento de servicio y costo.

Una vez que se analizan de esta manera todas las actividades de la organización, se toman decisiones en cuanto a las alternativas que pueden adoptarse y al nivel de servicio y costo que pueden proporcionarse. El resultado de este proceso es una clasificación priorizada de todos los incrementos y un presupuesto detallado.

La relación entre planeación y presupuestación radica en que el presupuesto asigna recursos monetarios a las actividades que se planean para el ejercicio siguiente. Antes de efectuar el proceso de presupuestación es necesario realizar diversas actividades de planeación. Al establecer los planes y objetivos a largo plazo, es necesario preparar predicciones sobre la economía, la industria y el mercado de valores, las cuales sirven como piedras angulares sobre las que se construye el presupuesto. Los planes y predicciones a largo plazo sirven como aportaciones para el proceso de presupuestación de costos variables y gastos generales. El presupuesto anual, por tanto, es la expresión en términos financieros del plan del ejercicio. Los resultados se comparan con el presupuesto para evaluar el desempeño.

David E. Hussey¹⁰ indica además que, como el plan del ejercicio tiene estrechos vínculos con los planes de largo plazo, también el presupuesto se relaciona de cerca con esos planes. Por tanto, es más que un instrumento de control gerencial: forma parte del proceso de aplicación del sistema total de planeación.

A grandes rasgos el presupuesto base cero puede aplicarse en diversas instituciones públicas o privadas que realicen actividades como las comerciales, de producción de un servicio, etc. y en cualquiera en la que se aprecie sin problemas la relación costo-beneficio; a pesar de que su aplicación es más efectiva en el caso de los servicios, que en actividades industriales dedicadas a la producción.

La Planeación y la Presupuestación Base Cero y el Sistema Total de Planeación y Control.

Si bien la planeación y presupuestación base cero utiliza cierta cantidad de técnicas gerenciales ya conocidas, no se trata de un sistema que abarque todos los campos. Por ejemplo, no se aplica a

¹⁰ David E. Hussey, Planeación Corporativa: Teoría y Práctica, Eimsford, N. J. Pergamon Press, Inc., 1974.

El Presupuesto Base Cero

costos directos de material y mano de obra. Con objeto de advertir con claridad la manera en que se ubica este método dentro de los sistemas totales de planeación y control, se analizará un sistema total en sus rasgos generales.

David E. Hussey¹¹ ha delineado un sistema generalizado de planeación que proporciona un buen punto de partida. La estrategia no surge del vacío, y uno de los primeros pasos de la planeación es evaluar los puntos fuertes y débiles, lo que puede conducir a que se tomen cierta cantidad de decisiones de corto y largo plazo, entre ellas algunas referentes a mejoramiento de utilidades.

La mayoría de las empresas que practican la planeación corporativa tratan de alcanzar objetivos predeterminados, y el objetivo de establecerlos puede considerarse como parte integrante de la planeación de estrategias. En éstos influyen los accionistas (aunque por lo general no de manera expresa, y hasta cierto punto, la evaluación de ciertos puntos fuertes y débiles).

Por su parte, el entorno externo es muy importante ya que permite relacionar a la institución con el ambiente de negocios en que se desenvuelve. Esto causa ciertos efectos en las estrategias, mediante la identificación de oportunidades, la previsión de posibles riesgos y el mejoramiento de predicciones puede ayudar a que la compañía advierta en que momento debe actuar para evitar consecuencias indeseables. El estudio del ambiente abarcará diversos factores, entre ellos el estado de la economía, acontecimientos políticos, tecnología, fuerzas de mercado, cuestiones legales y sociales. El estudio de estos factores puede constituir por si mismo una operación compleja que requiera de la aplicación de diversas técnicas gerenciales.

Junto con esto, los proyectos pueden identificarse en el nivel de operación y dar origen a proyectos adicionales. La compañía cuenta ya con un plan de largo plazo, estrechamente coordinado, que cubre todas sus áreas de actividad. Ya sabe lo que intenta lograr, de que manera se propone hacerlo, y el efecto calculado que tales acciones producirán sobre todos los recursos financieros y personales, así su siguiente tarea es pasar a la etapa de realización.

Esto se hace mediante la ejecución de planes anuales de operación y del presupuesto anual. La estrategia global y las metas de utilidades pasan del plan de operación de largo plazo a los planes anuales. El plan anual de operación muestra las estrategias y acciones que deben ponerse en práctica durante el próximo ejercicio para que el plan se cumpla. Este plan conduce a una etapa adicional en la que se establecen objetivos personales y se asigna la responsabilidad de lograrlos a personas determinadas. Si se desea, esto puede ser parte de un sistema completo de gerencias por objetivos.

El presupuesto anual es la expresión, en términos financieros, del plan de ejercicio. En vista de los fuertes vínculos que este tiene con los planes de largo plazo, el presupuesto también está estrechamente relacionado con esos planes, por tanto, resulta ser más que un instrumento de control gerencial, en cuanto es parte del proceso de realización del sistema total de planeación.

¹¹ David E. Hussey, *Ibidem*.

El “presupuesto anual de producción” debe dividirse en dos partes. Una de ellas se referirá a mano de obra y materiales directos, y en ella no se utilizará el método de base cero. La otra, relativa a costos indirectos (es decir, producción, planeación, control de calidad), debe decir: “Presupuesto base cero de costos indirectos de producción”.

El sistema base cero, parte de actividades o funciones que a menudo se presentan bajo la forma de proyectos. Por tanto, el cuadro titulado “proyectos” también es campo de aplicación para la técnica de presupuesto base cero. Por último, el presupuesto base cero, junto con otros presupuestos, se utiliza para revisar y controlar el desempeño de la entidad, así como descartar programas de poca relevancia, mejorar la efectividad de los programas en uso, redistribuir más racionalmente los recursos disponibles, y efectuar un menor incremento anual de recursos adicionales.

¿Quiénes Deben Utilizar el Método de Base Cero?

No hay una fórmula absoluta que indique específicamente ¿dónde existe la necesidad de poner en práctica este proceso?. Sin embargo, se han descubierto tres categorías de indicios: indicios financieros, indicios en los procesos gerenciales, e indicios en la gerencia general. Al diseñar el proceso para aplicaciones individuales, hemos tratado de descubrir y evaluar en forma estructurada la necesidad de su empleo. El diseño del proceso –que a menudo pasan por alto los que intentan ponerlo en práctica por vez primera- es de importancia crucial para que el método tenga éxito, mismo que debe adaptarse a las necesidades de la empresa. Pueden encontrarse pautas para ayudar a una organización a determinar si el método de base cero puede ser de utilidad para ella.

- Indicios financieros

El indicio más obvio sobre la necesidad de poner en práctica un sistema nuevo de presupuestación es de carácter financiero, como puede ser la cualidad cíclica de un negocio. Las necesidades financieras pueden ponerse de manifiesto simplemente en las presiones de utilidades; en cambios y combinaciones de negocios; o en costos que no son comparables con los de unidades similares de la compañía. Cabe señalar, en este punto, que el sistema de base cero puede dar buenos resultados cuando se le emplea en el tratamiento de crisis financieras; pero es por lo menos igualmente efectivo para prevenir problemas de esta naturaleza.

- Indicios en los procesos gerenciales

El surgimiento de problemas en los procesos gerenciales de una compañía puede poner de manifiesto la necesidad de aplicar la plantación y la presupuestación base cero. El indicio más evidente en este campo es la falta de habilidad para ubicar prioridades en diferentes niveles de

El Presupuesto Base Cero

servicio y costo, visión que con dificultad tienen los directores generales, a comparación de los jefes de personal, etc.

Es obvio que debe buscarse la raíz de algunos de los problemas que se manifiestan en estos indicios. Algunas de las causas ocultas pueden corregirse sin aplicar el método de base cero; pero un sistema de base cero bien diseñado, junto con la corrección de los problemas subyacentes, bien puede constituir la solución más apropiada.

- Indicios en la gerencia general

Por último, en los indicios a nivel de gerencia general, pueden generar asuntos de control y asignación de costos; cuestiones sobre los procesos de toma de decisiones, y la posibilidad de que la gerencia general no dedique la atención suficiente a la buena planeación, aparte de que no asignen eficientemente los recursos, y que no ubiquen bien las actividades de mayor prioridad.

¿Quiénes Deben de Abstenerse de Emplear el Método de Base Cero?

Hay ciertas condiciones, en situaciones tanto gubernamentales como industriales, que se oponen a una aplicación exitosa del método de base cero. Estas situaciones, según Paul J. Stonich en el texto antes mencionado, señala en términos generales las siguientes:

1. La alta gerencia no está interesada en utilizar el proceso, y hay pocas posibilidades de que ese interés vaya a surgir. Algunas de las actitudes expresadas en respuesta a un cuestionario enviado a las 1,000 compañías de grupo *Fortune's* denotaban este problema, las respuestas fueron de muy diversa naturaleza; como la que menciona que el proceso reclama mucho tiempo; o que no debe hacerse demasiado hincapié en el aspecto de la reducción de costos; o que se requiere el trabajo eficiente del personal, entre otros.
2. El negocio es estable y la gerencia está segura de que todos sus recursos están asignados adecuadamente. En esta situación la gerencia confía en que está haciendo bien las cosas, y el ambiente no es un factor que influya para hacer surgir la necesidad de un cambio.
3. Una compañía o dependencia gubernamental es muy pequeña y, por tanto, puede conducir su organización de manera informal. Los requerimientos mínimos para aplicar la presupuestación base cero parecen ser un millón de dólares y 75 personas.
4. No debe intentarse poner en práctica el sistema de base cero, si se está realizando algún otro cambio de importancia. Por ejemplo, una compañía que esté instituyendo la gerencia por objetivos o un nuevo sistema de información probablemente no podría dedicar al proceso de base cero la atención que requiere para completarse con éxito.

Sin embargo, la planeación y presupuestación base cero puede ser un proceso muy útil para gran número de organizaciones. Si se aplica con todo el cuidado, los resultados pueden ser impresionantes: se han logrado reducciones presupuestales de 20 por ciento o más, sin disminuir

materialmente la calidad o la función. Otra característica del proceso es su adaptabilidad como mecanismo para su reasignación de recursos.

Finalmente, en otras aplicaciones se han producido métodos alternativos de operación, en los que figuran cambios en el procedimiento, intercambios de compra/producción y de hombre/máquina. Algunos de los resultados más importantes –aunque difíciles de cuantificar– se han dado en las áreas de comunicación interna y comprensión efectiva de la estructura de la organización.

Bibliografía:

Libros

- ❖ Base cero Planeación y presupuesto. Paul J. Stonich, Biblioteca de Ciencias de la Administración, Editorial Trillas, S. A. de C. V. México D. F., junio de 1994.
- ❖ El presupuesto: generalidades, tradicional, áreas y niveles de responsabilidad, programas y actividades, base cero, así como teoría y práctica. Cristóbal del Río González, México: Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales. Internacional Thomson, 2000, 9ª. Edición.
- ❖ Planeación Corporativa: Teoría y Práctica. David E. Hussey, Eimsford, N. J. Pergamon Press, Inc., 1974.

Páginas Web

- ❖ <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1228/4.pdf>, Revista PRAXIS número 22. Viabilidad de Aplicación del Presupuesto Base Cero en México. Texto de Alfonso Mejía Fernández.
- ❖ <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1228/3.pdf>, Revista PRAXIS número 22. Viabilidad de Aplicación del Presupuesto Base Cero en México. Texto de Rubén Vilchis Melgarejo.
- ❖ <http://www.presupuestousm.tripod.com.ar/presupuestousm/id1.html>. Universidad Santa María, Caracas Venezuela; Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Escuela de Administración y Contaduría, Cátedra de Presupuesto Empresarial.
- ❖ www.infocomercial.com.ar. Dr. Antonio Grispo, titular del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional número 18 de la Capital Federal de Buenos Aires.



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
H. Cámara de Diputados
LIX Legislatura
julio de 2005.

www.cefp.gob.mx

Presidente del Comité
Dip. José Luis Flores Hernández

Secretario
Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza

Secretario
Dip. Rafael Flores Mendoza