



El Presupuesto Base Cero como principio para determinar el gasto público *

Ma. Enriqueta Mancilla Rendón**
Universidad La Salle,
Ciudad de México

Artículo de investigación

Recibido: 15 de enero, 2016
Aceptado: 22 de febrero, 2016
Disponible en línea:

Resumen

La administración del presupuesto ha obligado a los Estados a tener orden, claridad y transparencia en la forma de determinar el gasto público. El presente trabajo tiene como propósito describir el principio y la técnica del Presupuesto Base Cero para concientizar la importancia del tema, los beneficios que se obtienen, el costo de su implementación, y el proceso para desarrollarlo, a diferencia del presupuesto tradicional. Por su importancia, se comprende que el tópico es una técnica útil, según la experiencia internacional.

Palabras clave

Presupuesto Base Cero, Presupuesto Tradicional, Unidad de decisión

The Budget Base Zero as a principle to determine the expenditure public.

Abstract

Budget management has forced states to have order, clarity and transparency in the way of determining public spending. This paper aims to describe the principle and technique of Base Zero Budget to raise awareness of the importance of the issue, the benefits obtained, the cost of implementation, and the process to develop, unlike the traditional budget. Because of its importance, it is understood that the topic is a useful technique, according to international experience.

* Producto de investigación derivado del Proyecto “Contabilidad Gubernamental”. El estudio describe la probabilidad de realizar el presupuesto tradicional con los principios y técnica Base Cero.

** Doctora por la UNAM. Investigadora de la Universidad La Salle, Ciudad de México. Líder del Grupo de Investigación, Desarrollo e innovación: “Estudio de normas fiscales, contables y auditoría”. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1 del Conacyt. Miembro del Colegio de Contadores Públicos de México. Profesora del posgrado de Derecho, UNAM. maenriqueta.mancilla@ulsa.mx

Key words

Zero Base Budget, Traditional Budget, Decision Unit.

» El Presupuesto Base Cero como principio para determinar el gasto público

1 Introducción

El presupuesto base cero consiste en realizar una estricta planeación de las necesidades de los gastos e inversiones de capital de una área, o de una entidad, y tratándose del sector público implica que esta planeación identifique los gastos corrientes de un año a presupuestar, los costos operativos de personal del área o de la entidad, la aportación económica a los programas sociales que se otorgan a la sociedad, adquisiciones de medicinas para el sector salud, instrumentación médica, etc.; y con relación a los gastos de capital, las adquisiciones de equipo y mobiliario fijo, de transporte, bienes muebles e inmuebles, para garantizar la continuidad de los servicios que presta el gobierno a la sociedad. Dicho de otra manera, el Estado debe examinar con todo cuidado el costo beneficio de las actividades a realizar para proporcionar el bienestar social, marcando objetivos claros y alcanzables, examinando con precisión los nuevos enfoques para proponer alternativas de servicio y costos, para materializar un verdadero ahorro; la técnica Base Cero implica evolucionar a una sola idea, presupuesto, planeación, y sistema de administración, orientados al resultado. El siguiente estudio tiene un alcance descriptivo con base en la teoría de base cero de Vilchis, Mejía y Bailey, y se siguió como metodología el método histórico-científico, cuyo contenido se centra en técnicas de investigación bibliográficas

2 Aspectos descriptivos de un presupuesto Base Cero

Tradicionalmente los funcionarios a cargo de un programa sólo tienen que justificar los incrementos que ellos desean realizar con relación al presupuesto que se ejerció el año anterior. Dicho de otra manera, lo que ellos resuelven gastar es lo que “es usualmente aceptado como necesario sin someterse a examen”.

Por supuesto que podrían realizarse ahorros sustanciales si cada entidad justifica la cantidad requerida cada ejercicio presupuestario, pensando como si sus programas fueran nuevos. Difícil de lograr, sin duda, debido a que se necesita el esfuerzo de muchas personas y labores para su formulación, así como por aquellos que temen que sus programas puedan estar en peligro de no ser renovados.

La Presupuestación como actividad gubernamental gira en torno a dos premisas fundamentales:

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

Con esta premisa es importante considerar ¿son eficientes y efectivas las actividades actuales? Y mejor aún: ¿deben eliminarse o reducirse las actividades para financiar programas de mayor interés (social, económico o político)?

Las empresas públicas y privadas contemplan este presupuesto como un mecanismo para administrar efectivamente sus recursos. Es un proceso que combina elementos de una administración efectiva: identificación de los objetivos, evaluación de las alternativas y de cargas de trabajo y medidas de ejecución. Es un proceso administrativo.

Las razones del Presupuesto Base Cero pueden definirse en cuatro consideraciones:

1. Elimina programas de baja prioridad.
2. Mejora la efectividad de los programas en uso.
3. Redistribuir más racionalmente los recursos disponibles.
4. Menor incremento anual de recursos adicionales.

Para Peter Pyhrr (en Vilchis, 1979) el presupuesto base cero “es un proceso de carácter administrativo, después, un proceso de planeación, y en tercer lugar un proceso presupuestario”. Este procedimiento involucra a todas las actividades, programas o funciones a las cuales pueda articularse un costo beneficio, aun cuando no sean objetivas. En el sistema gubernamental se puede utilizar en todas las operaciones de forma que, en la planeación y presupuestos, participen los administradores para justificar la petición de recursos, al detalle, y a partir de allí, fijar la partida presupuestal, partiendo de cero. Dicho procedimiento y actividades deben de identificarse en paquetes de decisión que serán evaluados y categorizados atendiendo a las prioridades e importancia.

3 Pasos para realizar un presupuesto Base Cero

El presupuesto tradicional está orientado hacia incrementar las cifras y no hacia los resultados. La mayor parte de las alternativas no se identifican ni evalúan, de forma que la alta dirección no identifica las acciones con objeto de equilibrar las operaciones corrientes con los resultados. El proceso del presupuesto está separado de la operación, de la toma de decisiones, y es concebido como un medio para obtener financiamiento adicional.

El Presupuesto Base Cero adopta una premisa a su interior afirmando que cualquier actividad incorporada al presupuesto tiene igual posibilidad de ser financiera, por ello se centra en las actividades de la entidad cuyo valor sea representativo. Se pueden identificar cuatro pasos para su realización:

1. Identificar las Unidades de decisión.
2. Analizar cada unidad de decisión dentro de paquetes de decisión.
3. Evaluar y jerarquizar todos los paquetes de decisión para obtener la solicitud de asignaciones.
4. Preparar detalladamente los presupuestos operativos reflejando aquellos paquetes de decisión aprobados en el supuesto asignado.

Paso 1. Identificar las unidades de decisión.

Cuando una actividad es representativa se define como una unidad de decisión. Esta puede ser un elemento de la organización, un proyecto, un programa, un plan de trabajo, y como ya se mencionó, una actividad.

Paso 2. Analizar cada unidad de decisión dentro de paquetes de decisión.

Los administradores analizan y describen la unidad de decisión en uno o varios paquetes de decisión. Este consiste en un documento en el que se identifica y describe cada unidad de decisión, de forma que se pueda evaluar la actividad el costo y los beneficios. En el paquete de decisión se encuentra un objetivo, los mecanismos de ejecución, el costo beneficio, y las alternativas para ejecutar la misma función, y el esfuerzo para realizar el trabajo. De esta forma los administradores tienen la oportunidad de elegir la alternativa que consideren mejor. Si el paquete se prueba, el administrador operativo de inmediato debe de identificar los niveles de ejecución del trabajo.

Paso 3. Evaluar y jerarquizar todos los paquetes de decisión para obtener la solicitud de asignaciones.

El administrador es quien efectúa la ordenación de las actividades de la unidad, pues sabe quién es el que tiene mayor conocimiento y dominio de la operación; sin embargo a su superior es quien corresponde revisar y tomar la decisión final. Esto se llama jerarquización. Así es como la alta dirección integra todos los programas enlistando las prioridades establecidas en las otras áreas; esta es una posición que le permite identificar posibilidades de transferencia entre los programas, conociendo los efectos de los niveles del gasto lo cual provoca una nueva reubicación del presupuesto. El administrador no solo obtiene un presupuesto, sino un plan operativo y el presupuesto es producto de decisiones operativas.

Paso 4. Preparar detalladamente los presupuestos operativos reflejando aquellos paquetes de decisión aprobados en el supuesto asignado.

Con la información generada por los administradores, corresponde a la alta dirección de la entidad definir la partida que ha de integrar el presupuesto detallado. Esta técnica facilita que, en el caso de tener que realizar un ajuste a la cifra final, los niveles de gasto analizado permite el ajuste del presupuesto.

4 Implementación del presupuesto Base Cero

Para implementar el presupuesto base cero en el primer año se requiere de más tiempo que el empleado mediante otros procesos de planeación y presupuesto, como el tradicional o incremental. Se presentan problemas en la formulación de paquetes de decisión, en la minimización de los costos, por ejemplo para el mantenimiento del personal. Para hacer una evaluación adecuada se necesita planear tiempos, recursos materiales y humanos, de mucha información adicional para concretar las necesidades, y de una buena gestión en la erogación del gasto comprometido, porque cada peso del gasto que se erogue deberá estar plenamente justificado.

- Requiere de un apoyo y participación directiva.
- Confección de un diseño presupuestario a las características de la organización a donde ha de aplicarse.
- Trae aparejados cambios en el enfoque de las decisiones.
- Es importante la capacitación, el entrenamiento y la asistencia técnica a las personas que habrán de preparar el documento.

Implementado el Presupuesto Base Cero aporta las siguientes ventajas:

1. Mayor involucramiento de los administradores en el proceso presupuestarios. Puesto que es un instrumento para la administración, la comunicación interna se mejora entre las áreas lo que propicia un mayor compromiso para una mejor y efectiva administración presupuestaria.
2. Con la cantidad de recursos asignada, equivalente a la partida en el presupuesto tradicional, el interés de los administradores aumenta, decrece el incremento anual y se encauza a los resultados.
3. Dota de un aparato para disminuir coherentemente los presupuestos en lugar de reducciones impositivas que impactan a los programas o áreas que tienen prioridad.
4. Los nuevos programas se colocan con una igualdad de posibilidad para realizarlos con relación a los ya existentes, proporcionando a los administradores la posibilidad de seleccionar estrategias y alternativas.
5. Debido a que los programas son analizados, la confianza de proceso presupuestario se incrementa.

5 Experiencia internacional

5.1 Estados Unidos

El presupuesto base cero (Zero-Based Budgeting) tuvo su origen en los Estados Unidos con un concepto sugerido por Verne B. Lewis en la década de los 50's y se introduce por la iniciativa privada en el año de 1969. Peter A. Pyhrr siendo contralor de la Compañía Texas Instrument propuso que el presupuesto debía de prepararse a partir de nada o de una base cero. El presupuesto base cero es una útil herramienta para gestión de evaluación de gastos que se implementó primero en el Estado de Georgia en 1971 por el entonces gobernador del Estado Jimmy Carter y llegó a Washington en 1977 por él siendo presidente de los Estados Unidos quien ordenó implementarlo a nivel federal porque la técnica presentaba una mejora en la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. En 1976 se instrumentó en once estados del país llegando en 1980 a implementarse en 25 entidades federales de Estados Unidos.

En la experiencia de los Estados Unidos se implementó de una forma parcial, según la unidad de decisión, siempre en la congruencia de la entidad, y con la capacidad gerencial para la búsqueda de la información, así como el compromiso para el cumplimiento de los programas; se tiene claro que la instrumentación de la técnica base cero incidió en la disminución de la tasa de crecimiento del gasto público.

En su origen el diseño del presupuesto en los Estados Unidos en la década de los cincuenta estuvo orientado a un Presupuesto por Resultados, el cual fue reorientado (1965-1968) a un Presupuesto por programas y en la administración del presidente Richard Nixon este se diseñó a un Presupuesto por Administración por objetivos (1970-1973). Estas reformas sentaron un precedente para tener un conocimiento sobre Estructura Programática, sobre el diseño con las Medidas de Resultados, y conformar el concepto de Unidades de Decisión, así como las Técnicas de Planificación (costo-beneficio y cálculo de descuentos de interés en obras públicas).

Las condiciones máximas para el éxito de Presupuesto Base Cero se presentan en las entidades bien estructuradas cuyas actividades y fines estén bien definidos y el resultado de sus productos sea cuantificables. Según Jhon Bailey (en Vilchis, 1979) lo más importante que estos aspectos estructurales es “la existencia de un compromiso de la alta dirección para implementar Base Cero, y también si hay una bien planeada estrategia de implantación”.

Los beneficios del Presupuesto Base Cero pueden describirse como sencillo de comprender, es flexible, congruente con la realidad, mayor involucramiento de los gerentes con las circunstancias, coadyuva a la toma de decisiones y mejora la información, entre otras.

Beneficios del presupuesto base cero

1. Sencillo de comprender. (Presupuesto por programas o tradicional: dependiente de un grupo o una elite de planificadores o presupuestadores a nivel nacional o central).
2. Flexibilidad. Se puede implementar en partes o como un todo.
3. Congruencia con las líneas de la organización (realidades).
4. Mayor participación de los gerentes de programas en la formulación del presupuesto. La tendencia en el presupuesto tradicional es centralista. La participación de los gerentes esta circunscrita a búsqueda de información.
5. Propicia que los gerentes piensen en términos de qué están haciendo y para cuándo o cuánto cuesta lo que están haciendo (METAS). Nexo claro entre costos y resultados.
6. Ayuda a tomar decisiones. Promueve la búsqueda de acciones como alternativas para realizar la misma misión o los mismos fines.
7. Evaluación de la base.
8. Mejora la información. Gerentes de nivel medio y alto comprenden lo que esta pasando en su organización.

El costo de implementar un Presupuesto con la técnica Base Cero es alto ya que se requiere tiempo para su preparación. La relación es de 1 a 4 veces con el presupuesto tradicional. El costo se incrementa en la época de implementación, es decir, en los dos o tres primeros ciclos presupuestarios y debe estar articulado con una planeación adecuada. Existe un aumento de documentación y un incremento de justificación de gastos que

puede ser entre el 20% y 800%. Existe la idea de que la implementación es demasiado difícil. El mayor avance se dio en el ramo administrativo y poco en el ramo legislativo.

Beneficios del presupuesto base cero

1. Tiempo requerido para su preparación. 1 a 4 veces con el presupuesto tradicional. El costo es más alto en la época de implementación, es decir, en los dos o tres primeros ciclos presupuestarios.
2. Articulado con una planeación adecuada.
3. Aumento de documentación o aumento de justificación de gastos: entre el 20% y 800%.
4. Fijación del nivel mínimo de los programas. Razones psicológicas.
5. La idea de que la implementación es demasiado difícil.
6. No ayuda mucho a la coordinación externa entre entidades, aunque si lo hace al interior de las propias entidades.
7. Avance en el ramo administrativo y poco en el ramo legislativo.

5.2 Venezuela

En Venezuela se usa la técnica Base Cero. El presupuesto se planea con base en proyectos a través del Plan Operativo Anual (POA). En paralelo existe la Unidad de Tesoro y al final del año su saldo queda en cero. El POA se hace por dependencia y se consolida como institución para después cruzar la información con la planificación institucional financiera y el plan de compras. No se puede comprar si no fue planificado. Es distribución del gasto equitativo. Lo hace la Asamblea Nacional y es ley nacional. Se evalúa los primeros tres meses del año.

Según el autor Vilorio (2015) su implementación llevo cinco años y aún faltan muchas cosas por considerar. Ha sido muy costoso el diseño, y el seguimiento involucra a mucha gente. Se programa y planea conforme lo establece la ONU. El cambio fue derivado de comprender que el presupuesto tradicional no era operativo, no era transparente, y tampoco había planes para el ejercicio del presupuesto.

5.3 Argentina

Argentina no utiliza la técnica Base Cero. Según Grispo (CEFP, 2005) en 1982 la primera experiencia tuvo lugar en la Provincia de Buenos Aires en materia de implementación del presupuesto Base Cero. El objetivo fue mejorar las decisiones en materia de asignación presupuestaria. En la actualidad no se utiliza la técnica Base Cero en forma corriente. Sin embargo, por su probada eficacia, cuando se aplica de forma correcta, se insiste en su utilización.

6 La experiencia en México

Se implementó en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la cual fue creada en 1976 y existió hasta 1994 cuando cambio su denominación a Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social (SAGARPA); se trató de formular el presupuesto de egresos para el año de 1980.

En 1979 la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos empleaba la mitad de su presupuesto en obras de inversión hidráulicas; construía presas grandes y pequeñas, así como pozos hidráulicos. La Secretaría tenía conformados 27 programas y 90 subprogramas; en su estructura orgánica figuraron 5 Subsecretarías, una Oficialía Mayor y 50 Direcciones generales. Aun y cuando la técnica Base cero es más factible de aplicar cuando los objetivos de la inversión son más claro y con unidades de decisión bien definidas, en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos no fue posible aplicarla. Se aplicaron los principios Base Cero, y no obstante la infraestructura administrativa con la que contaba la Secretaría, no estaba en posibilidad de aplicar la técnica Base Cero.

7 Consideraciones finales

La base cero es factible de aplicar cuando el objetivo de la inversión es muy claro. Es viable para las entidades públicas cuyo mayor presupuesto está destinado a las obras de capital y que conozcan de estructuras administrativas. Es factible el presupuesto base cero cuando se tienen claras las unidades de decisión (elementos, o programas, o proyectos, o actividades que se puedan medir), y siempre serán funcionales cuando sean transparentes, definidas y delimitadas.

Además no se cuenta con avances en el ámbito legislativo y judicial. Implementarlo es una labor titánica que involucra capacidad técnica, conocimiento de las entidades a gobernar, entender las metas de los programas sociales y de dotarse de mucha información para poder tomar decisiones correctas en beneficio de la sociedad, porque de la manera tradicional, el flujo del ingreso que se está gastando es aceptado sin sojuzgar.

Bibliografía

- CEFP. (2005). El presupuesto base cero. (Compilación de notas seleccionadas).
- Espinosa, C., Lugo, N., (2015). Presupuesto Base Cero: una nueva propuesta para la Administración Pública Federal. Artículo Técnico de la Comisión de Contabilidad y Auditoría Gubernamental – Sur Núm. 28. Colegio de Contadores Públicos de México.
- Mancilla, E. (2015). ¿Será posible el presupuesto base cero? *Revista Vida Nueva*.
- Vilchis, R., Mejía, A., Bailey, J., (1979). Viabilidad de aplicación del Presupuesto base cero