

2 ejemplares
65

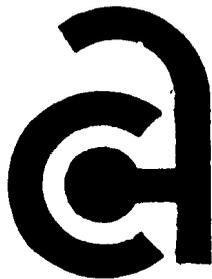
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION**



PRESUPUESTO BASE CERO

**Seminario de Investigación Contable, que para obtener el Título de
Licenciado en Contaduría presenta:**

GUSTAVO LEON MENDEZ



Director del Seminario: C.P. y L.A.E. Roberto Dutilly Palmer

1 9 7 9

9 8 7 9

PRESUPUESTO BASE CERO

Pág.

Introducción.

1. Proceso de elaboración de la Metodología Base Cero. 4
 - 1.1 ¿Cómo planear sobre Base Cero?
 - 1.2 ¿Dónde funciona mejor la Planeación Base Cero?
 - 1.3 ¿Qué son los Paquetes de Decisión?
 - 1.4 Pasos a seguir en la preparación del Proceso Base Cero.
 - 1.4.1 Elaboración de los Paquetes de Decisión.
 - 1.4.2 Clasificación de los Paquetes de Decisión.
2. Beneficios e inconvenientes de la implantación del Proceso Base Cero. 20
 - 2.1 Inconvenientes.
 - 2.1.1 Problemas administrativos.
 - 2.1.2 Problemas en la preparación de los Paquetes de Decisión.
 - 2.1.3 Dificultades en el proceso de clasificación.
 - 2.2 Beneficios.
 - 2.2.1 Mejor planeación y asignación de recursos.
 - 2.2.2 Evaluación constante de operación.
 - 2.2.3 Influencia positiva en la Administración.
3. Proceso de diseño y preparación de los Paquetes de Decisión. 29
 - 3.1 Aspectos generales que influyen en la preparación de los Paquetes de Decisión.
 - 3.2 Formato y contenido de los Paquetes de Decisión.

- 3.3 Ejemplo de Paquete de Decisión.
4. Procedimientos de clasificación de los Paquetes de Decisión. 39
- 4.1 Formas y necesidades de clasificación.
- 4.2 Control del volumen.
- 4.3 Funciones del comité en el desarrollo del proceso
- 4.4 Procedimientos de clasificación empleados por el comité.
- 4.5 Evaluación y toma de decisiones.
5. Administración del Proceso Base Cero. 51
- 5.1 Procedimientos de implantación en las distintas organizaciones.
- 5.1.1 Lugar donde debe implantarse el proceso.
- 5.1.2 Administración y comunicación del proceso.
- 5.1.3 Calendario.
- 5.2 Decisiones y estrategias para su aplicación uniforme.
- 5.3 Periodicidad en la elaboración de la Metodología Base Cero.
- 5.4 Flexibilidad y adaptabilidad del Proceso Base Cero.
6. Utilización del Proceso Base Cero a través de formas de registro de tipo electrónico. 68
- 6.1 Aplicaciones generales.
- 6.2 Recomendaciones generales.
7. Relación del Proceso Base Cero y el Proceso administrativo. 75
- 7.1 Como medio para su implantación y control.
- 7.2 Como instrumento para mejorar las operaciones y -

rendimiento de la entidad.

7.3 Papel del Licenciado en Contaduría en el desarrollo del Proceso Base Cero.

8. El Proceso Base Cero y su aplicación gubernamental en México.

89

CONCLUSIONES

96

BIBLIOGRAFIA

99

INTRODUCCION.

Entre las múltiples demandas actuales, tanto de la empresa privada como del sector público, destaca la necesidad que se tiene de adoptar procedimientos adecuados en la preparación de presupuestos, sobre el principio de una planeación bien dirigida. Toda entidad realiza actividades económicas para las cuales los recursos son limitados. Como un esfuerzo continuo para mejorar las operaciones y hacer un uso más racional de los recursos disponibles han surgido metodologías auxiliares, dentro de la misma teoría presupuestal, que nos ilustran respecto de: ¿Cuánto, Dónde y Cómo podemos aplicar más eficazmente dichos fondos?

Tradicionalmente se ha considerado al presupuesto como un instrumento para limitar gastos. La mayor parte de las entidades preparan sus presupuestos anuales tomando como base lo ocurrido en el pasado y considerando los niveles existentes de operaciones, en relación a los cuales determinar los aumentos o disminuciones que estiman apropiados, pero no analizan debidamente la eficiencia y prioridad que guardan las operaciones respecto de las metas y objetivos perseguidos. Asimismo, los recursos asignados no corresponden, en su mayor parte, con el trabajo a realizar ni se toman las decisiones necesarias para evaluar correctamente los presupuestos.

El Proceso Base Cero procura identificar las metas y objetivos deseados, establecer las políticas y decisiones adecuadas y evaluar correctamente el trabajo y las responsabilidades asignadas, no en base al presupuesto ya elaborado, sino previamente y durante su misma preparación.

Puede afirmarse que la metodología que se sigue para implantar el Proceso Base Cero tanto en las empresas como en las instituciones gubernamentales es la misma, así como las ventajas e inconvenientes que origina; lo que varía es la forma de implantarlo que se caracteriza en función de las distintas necesidades que se demandan en cada caso.

Peter A. Pyhrr nos define el método de Presupuesto Base Cero como "un proceso de planeación y presupuestación que requiere de cada administrador o departamento justificar su petición total de recursos en detalle, comprobando porqué debe gastarse ese dinero".

Este proceso requiere que todas las actividades y operaciones se identifiquen en documentos denominados Paquetes de Decisión, los cuales se evalúan y jerarquizan en orden de importancia mediante un análisis sistemático. En este método cada departamento debe identificar las formas en que puede realizarse cada operación y los elementos necesarios para llevarlas a cabo; debe determinarse el nivel mínimo de gastos en cada paquete, evaluando las actividades en función del Costo-Beneficio que representen. Este proceso se denomina "Base Cero" porque intenta reevaluar cada año todas las operaciones "partiendo desde cero", es decir, realizando un análisis a fondo sin tomar como base los resultados históricos del año anterior.

En mi opinión, es importante aclarar que la Metodología Base Cero no puede, en estricta teoría y terminología contable-financiera, identificarse como un presupuesto, ya que el hablar de presupuesto implica referirse a la predeterminación

de toda la economía de la empresa, y no únicamente a uno o más renglones específicos de la misma. De esta forma, el Proceso Base Cero puede identificarse como una metodología auxiliar para la toma de decisiones presupuestal, referida a costos indirectos y gastos de operación, así como a algunos proyectos de inversión en conceptos diferidos, a los cuales nos referiremos más adelante. Esta metodología auxilia a la teoría presupuestal básica para hacer un uso más razonable y racional de los fondos de la empresa. Por esta razón descansa en el principio de jerarquización; los paquetes de decisión ya preparados se clasifican y ordenan en base a su importancia, combinando también paquetes de programas nuevos, lo que permite evaluarlos y compararlos en función de su necesidad y eficiencia.

Considero importante señalar que el Proceso Base Cero, como un medio de análisis planeado y dirigido, introduce, ahora sí, de manera definitiva, la necesidad que se tiene de cumplir con el principio presupuestal de Participación, ya que implica la intervención de todos los miembros de la entidad, aún cuando esta se manifieste en distinto grado.

1. PROCESO DE ELABORACION DE LA METODOLOGIA BASE CERO.

1.1 ¿ COMO PLANEAR SOBRE BASE CERO ?

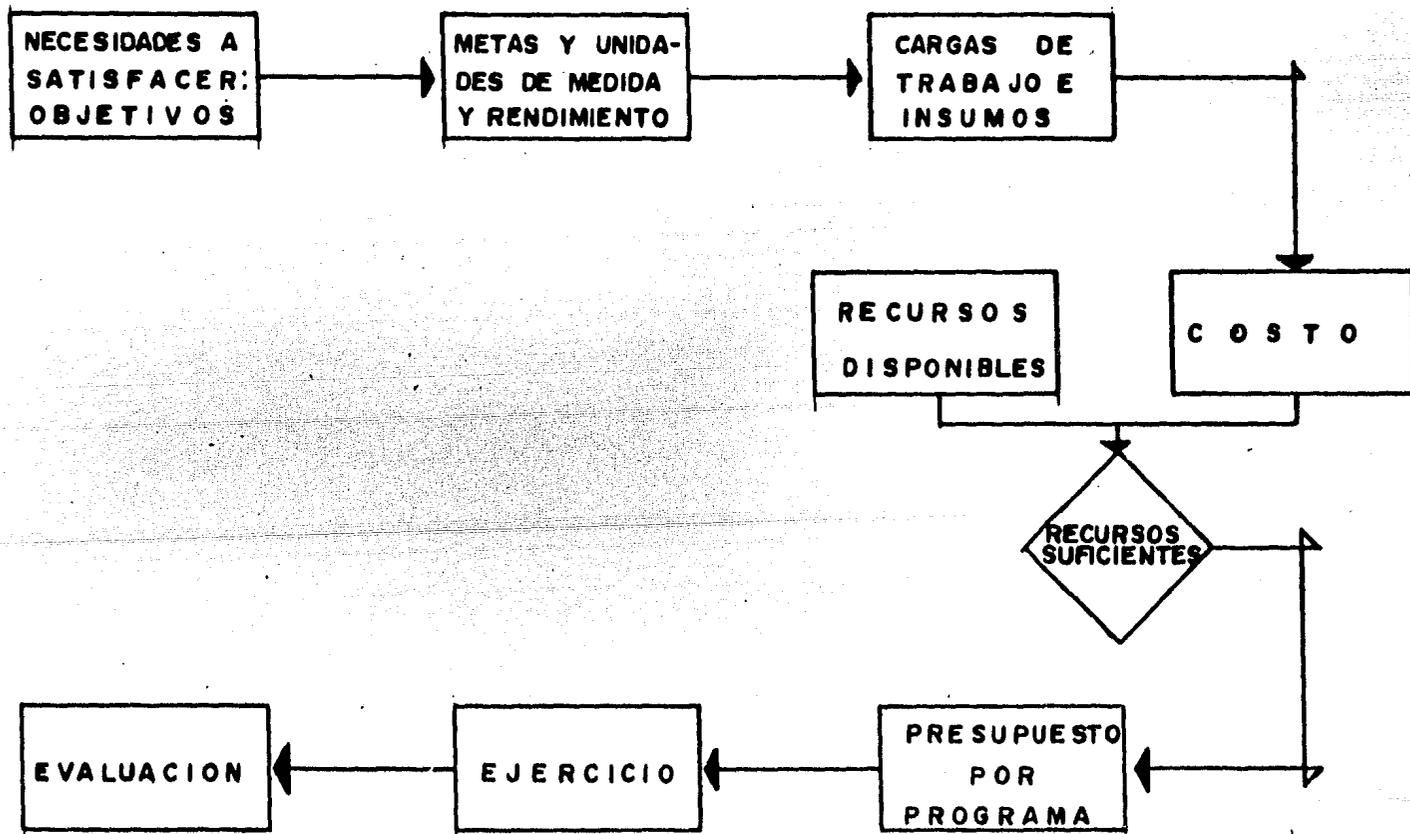
Hemos indicado que la mayor parte de las entidades mantienen un criterio predictivo y conservador en la predeterminación de sus gastos y en la asignación de los recursos correspondientes. Generalmente, se trata de justificar únicamente los aumentos o disminuciones en base a los niveles determinados el año anterior, sin considerar que esta postura limita la obtención o el uso más productivo y lucrativo de los fondos, ya que no evalúa la totalidad de las actividades ni considera la posibilidad de implementar nuevos y mejores programas. Los presupestos impuestos sin una comprensión básica de los costos y gastos, representan, de esta forma, una falta de realismo y, por consiguiente, un medio de despilfarro e ineficiencia. De ahí nace la necesidad que se tiene de elaborar presupuestos basados en una clara comprensión y un cuidadoso análisis de las operaciones de la entidad.

Para planear sobre Base Cero es imprescindible contar con una visión adecuada de las necesidades de la organización, que nos sirva para analizar detalladamente las actividades a realizar y las opciones que nos permitan cumplir con los planes trazados y los resultados esperados. Es conveniente señalar que en el Proceso Base Cero no se determinan objetivos inmutables o sobre bases inalterables. Por el contrario, este proceso es flexible, ya que modifica e identifica los objetivos y metas en base a una relación de Costo-Beneficio. De esta forma, permite adicionar o eliminar actividades, dando prioridad

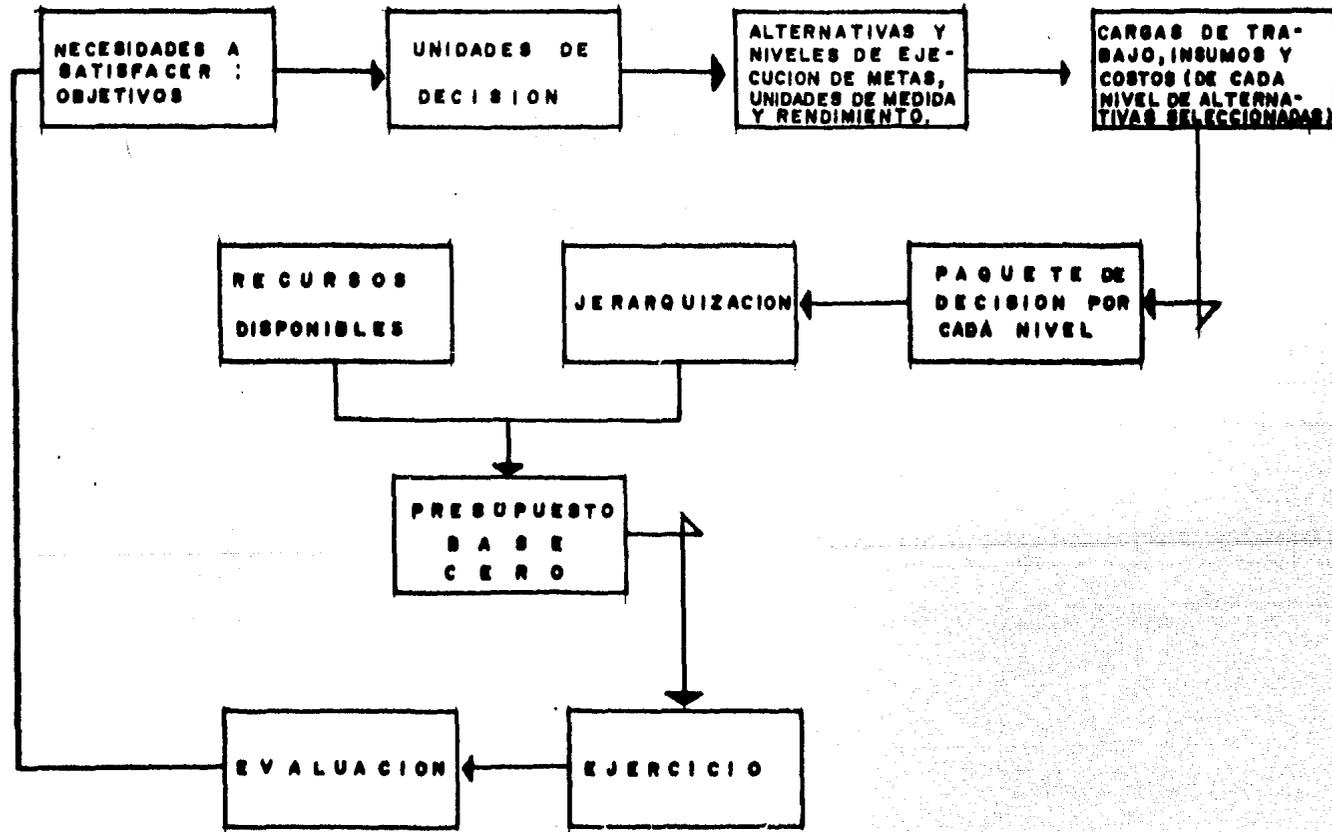
a nuevos programas. Esto, en mi opinión, representa una gran utilidad, ya que nos motiva a buscar nuevas perspectivas de desarrollo y a no limitarnos exclusivamente a un "presupuesto", el cual debe utilizarse como herramienta y no como "policía" o "administrador de la compañía", como tradicionalmente se ha visto.

El Proceso Base Cero representa un instrumento de planeación y control que permite a la administración prever los cambios y adaptarse a ellos. A través de una planeación adecuada cada departamento puede elaborar sus programas, modificando los empleados anteriormente o implantando otros nuevos, ajustándolos a las necesidades de la entidad. De igual forma, pueden modificarse las metas y programas adaptándolos en función del costo. En las gráficas 1 y 2 se muestran los procesos de planeación por Programa y Base Cero respectivamente. Es importante destacar que una vez que se está llevando a cabo el Proceso Base Cero, éste se reinicia, haciéndose la pregunta de si se está o no cumpliendo con los objetivos en la forma en que se había planeado; en el Proceso Presupuestal por Programa no se cuestiona esto, sino que se da por bien efectuado el gasto. Dentro de los elementos esenciales que integran el Proceso Base Cero en la ilustración, podríamos identificar como unidad de decisión, por ejemplo, la función de Contabilidad, que a su vez tiene muchas actividades para las cuales pueden diseñarse, también, paquetes de decisión. Como alternativas debemos identificar las distintas formas de llevar a cabo cada actividad. Asimismo, deben considerarse los niveles de ejecución, las metas, la cantidad de recursos que

1) PROCESO PRESUPUESTAL POR PROGRAMA



2) PROCESO DE PLANEACION BASE CERO



se van a utilizar para llevar a cabo las operaciones al menor costo posible, con la mejor calidad, sin que pierda su esencia, etc.

Es necesario aclarar que si bien es cierto que el Proceso Base Cero difiere de la técnica presupuestaria incremental, la cual se ha empleado tradicionalmente en la elaboración de presupuestos, no podríamos, tampoco, pensar que la debe suprimir de manera total. Aunque el Proceso Base Cero no parte del presupuesto del año anterior para analizar las adiciones o sustracciones, sí utiliza este, en ocasiones, con fines comparativos.

Con lo anterior, considero que el Proceso Base Cero no viene a sustituir de manera definitiva al presupuesto tradicional, sino que constituye una metodología complementaria que le ayuda a evaluar sistemáticamente los costos y gastos de manera más eficaz y significativa.

1.2 ¿ DONDE FUNCIONA MEJOR LA PLANEACION BASE CERO ?

El Presupuesto no es simplemente un plan financiero o un instrumento más de control administrativo. Constituye la predeterminación de toda la economía de la empresa y forma parte del sistema de planificación total. Dentro de este, el Proceso Base Cero representa una metodología auxiliar aplicable a costos indirectos y gastos de operación. Este proceso permite examinar, analizar y evaluar los costos de fabricación, - con excepción de aquellos elementos directos como materia - prima y trabajo directo. Es aplicable preferentemente en las áreas de asesoría y servicio, por ejemplo: control de calidad, mantenimiento, investigación y planificación de la producción, personal, procesamiento de datos, etc. Asimismo, sirve para evaluar algunos componentes del área de ventas, como: publicidad, promoción, administración de ventas, y algunos proyectos de inversión en conceptos diferidos, como: mantenimiento de equipo, investigación y desarrollo de nuevos productos, - diversificación de inversiones, publicidad masiva, etc.

No se puede afirmar con absoluta certeza que el Proceso Base Cero pueda implantarse con un éxito asegurado en todas las organizaciones. Existen, frecuentemente, circunstancias que limitan la introducción del proceso en algunas entidades, como pueden ser la falta de interés en adoptar el sistema o el pleno convencimiento de que resulta innecesario, ya sea por que se considere estar haciendo correctamente las cosas, bien porque se trate de un negocio pequeño que no requiere una administración formal o porque se le de preferencia a otros -

cambios que se "estiman" más importantes. Estas situaciones pueden impedir una aplicación conveniente del proceso. Sin embargo, siempre y cuando sea implementado correctamente, el Proceso Base Cero puede representar un avance significativo.

Debido a que este método no opera eficazmente en todas las áreas de la entidad, se requiere una correcta evaluación para asignar los fondos con absoluta confianza en aquellos renglones que más los requieran; de la misma forma en que puede aplicarse selectivamente a las áreas que significan mayor preocupación a la entidad, el Proceso Base Cero puede adaptarse al tiempo, dinero y número de personas de que se dispone.

En términos generales, la metodología Base Cero puede utilizarse para evaluar las actividades, funciones y operaciones tanto de la industria como del gobierno; en la industria resulta mejor aplicarla en los renglones de mantenimiento y servicio que en las operaciones de producción, debido a que es más factible cambiar un nivel de gasto de un determinado proyecto, ante los ingresos que directamente nos produciría la inversión en dicho proyecto. Por tanto, este proceso debe aplicarse para aquellas actividades sujetas a criterio administrativo donde sea posible encontrar una relación de Costo-Beneficio; de esta manera se procurará elegir la mejor opción que, considerando un nivel determinado de gastos, nos ofrezca proporcionalmente los mayores y mejores beneficios.

1.3 ¿ QUE SON LOS PAQUETES DE DECISION ?

El Paquete de Decisión es un documento que contiene todos los datos que identifican o describen una actividad concreta. Estos datos proporcionan a la administración la información que necesita para conocer la operación, para evaluarla y clasificarla, y para decidir si se acepta o no. Cada paquete debe contener una definición completa de las metas y objetivos perseguidos; el programa mediante el cual se lograrán las metas y objetivos; los costos y beneficios que se esperan obtener; las alternativas del programa y las consecuencias de no aceptar el paquete.

La cantidad y naturaleza de los paquetes variará según sea el tipo de organización y las actividades a realizarse. En un estudio efectuado recientemente se estima que el Estado de Georgia, E.U.A. identificó alrededor de 11,000 paquetes para el ejercicio de 1972 a 1973. Puede pensarse que es necesario diseñar muchos paquetes para organizaciones de gran magnitud, por lo cual, es recomendable contar con sistemas de computación y procesamiento de datos.

Existen dos tipos de Paquetes de Decisión:

a) Paquetes de Exclusión Mutua, que identifican las diferentes formas de llevar a cabo una actividad. Se elige la mejor alternativa y se desechan las otras.

b) Paquetes Expansivos, que indican los distintos niveles de esfuerzo que pueden ser invertidos en una actividad determinada. Habrá un paquete base que representa el nivel mínimo de esfuerzo y otros paquetes que identifican niveles más elevados de esfuerzo o costo.

1.4 PASOS A SEGUIR EN LA PREPARACION DEL PROCESO BASE CERO.

1.4.1 ELABORACION DE LOS PAQUETES DE DECISION.

Durante el proceso de elaboración de los paquetes de de cisión deben considerarse:

a) Las diferentes formas de desarrollar una actividad , para seleccionar la mejor. Se prepara un sólo paquete que in cluye la forma recomendada de llevar a cabo la actividad y - los otros cursos de acción que podrían utilizarse, señalando las causas que nos motivaron a seleccionar dicha alternativa.

b) Los distintos niveles de esfuerzo o gastos para realizar la actividad. Se identifica el nivel mínimo de esfuerzo con la clasificación más alta, de manera que puedan descar tarse aquellos paquetes de niveles adicionales sin que dismi nuya el rendimiento de los paquetes de mayor clasificación . Se establecen diferentes paquetes para el nivel mínimo de es fuerzo y para los niveles adicionales, tanto de operaciones-nuevas como de las ya existentes; por ejemplo, para tres niveles de gastos se harán: paquete 1 de 3, paquete 2 de 3 y - paquete 3 de 3, que conjuntamente formarán un paquete para - una sólo actividad.

Muchas veces los niveles restringidos de gastos no permiten financiar todos los programas nuevos ya que tendrían - que eliminarse totalmente otras funciones. Por esta razón de berá promoverse que sean los empleados y ejecutivos a nivel-funcional, que son los que conocen las funciones detallada - mente, los que evalúen los distintos niveles de esfuerzo y - las diversas alternativas de los paquetes.

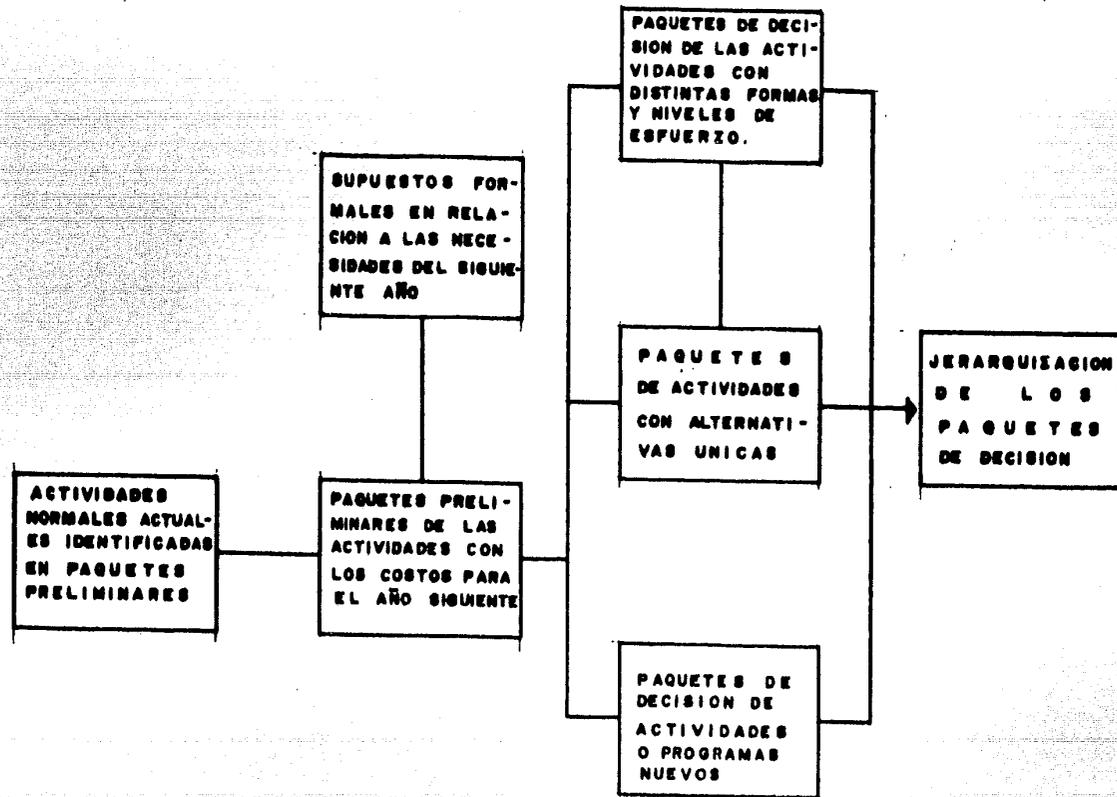
En la mayor parte de las funciones es posible tener diferentes niveles de esfuerzo; sin embargo, muchas veces los niveles evaluados no corresponden con la realidad, debido a circunstancias especiales que los afectan. En estos casos se toma un sólo paquete de decisión con el nivel de esfuerzo indicado, aclarando porqué se considera como la única alternativa posible.

Es muy importante tomar en cuenta la relación de Costo-Beneficio para hacer una correcta evaluación de los distintos niveles y elegir el de menor costo. No obstante, en un momento dado podríamos seleccionar un nivel de esfuerzo considerable, si estimamos que cualquier posibilidad de reducir el costo es mínima en comparación con los problemas que se originarían. Para esto es necesario examinar cuidadosamente las consecuencias que implican los diferentes niveles de cada paquete.

Como medida práctica no se preparan paquetes para cada actividad en forma individual. Si pensamos que puede realizarse la misma operación con distintos niveles de esfuerzo, elaboraremos un paquete por el nivel mínimo y otros paquetes para los niveles mayores. En cada paquete describiremos la forma recomendada de llevar a cabo la actividad, que casi siempre será la misma, pero adaptada a los diferentes niveles.

En la ilustración No. 3 se muestra el proceso de preparación de los paquetes de decisión. Los paquetes de decisión se empiezan a elaborar considerando en principio las actividades acostumbradas a su nivel actual, absteniéndose de identificar reducciones o aumentos. Después de descomponer las ope

3) PROCESO DE ELABORACION DE LOS PAQUETES DE DECISION



raciones cotidianas en paquetes de decisión preliminares se examinan los requisitos para el año siguiente. Para tratar de identificar estos requisitos se hacen suposiciones formales referentes a los niveles de actividad, aumento de sueldos y salarios, gastos de personal y otros conceptos necesarios para el siguiente año. Estas suposiciones, basadas en índices de tipo económico, aportan puntos de partida respecto a los requerimientos de fondos, los niveles de actividad, el control de las revisiones para evitar errores, etc.

Con el análisis de las actividades y los supuestos formales que constituyen la etapa preliminar de planeación, el administrador elabora los paquetes de decisión, combinando las operaciones del año actual con los costos esperados para el año siguiente.

Una vez diseñados, los paquetes de actividades actuales con los costos del siguiente año se descomponen para formar los paquetes de decisión de exclusión mutua y expansivos, que nos indicarán las formas y niveles para desarrollar las actividades. Es necesario durante este análisis separar aquellas actividades obligadas por leyes, por la práctica o por otras limitaciones, de aquellas operaciones sobre las cuales es posible ejercer acción. Deben diferenciarse las actividades de sechadas e identificar las operaciones nuevas, integrándolas también en Paquetes de Decisión.

1.4.2 CLASIFICACION DE LOS PAQUETES DE DECISION.

Una vez que se han preparado los paquetes de decisión , la administración inicia el proceso de clasificación. Con la finalidad de determinar cuanto debemos gastar y el destino - que debemos dar a nuestros recursos, se procede a jerarquizar los paquetes por orden de importancia. De esta forma se identifican los beneficios que se obtendrán de cada nivel de gastos y las consecuencias de no aceptar cada uno de los distintos paquetes.

Los aumentos en los distintos conceptos, determinados - por el personal de los niveles inferiores, proporcionan a la administración la información básica respecto de las prioridades de cada operación. Esta clasificación inicial se lleva a cabo a nivel de los centros de costos, donde se desarrollan los paquetes por cada actividad y donde se recomienda la asignación correspondiente. Debe destacarse que desde esta primera clasificación se le asigna al paquete base una categoría superior a la de los demás paquetes, de manera que pueda identificarse claramente su importancia y pueda financiarse preferentemente.

Una siguiente jerarquización se presenta en el nivel inmediato superior, cuando el gerente respectivo y los participantes de la unidad de decisión se reúnen para dar prioridad a cada una de las funciones, tomando como guía la clasificación de los paquetes preparada inicialmente. Esta jerarquización se basa en los análisis, discusiones y reuniones de grupo que realizan por escrito los miembros de la unidad de de-

cisión y el gerente de jerarquización. Se elaboran gráficas-comparativas, matrices y tablas de clasificación que incluyen los costos y beneficios de cada incremento y las combinaciones que pueden ofrecernos mayor prioridad.

Es fácilmente comprensible el proceso que se sigue para preparar y clasificar los paquetes de decisión en una empresa, pero es mucho más difícil llevarlo a la práctica, precisamente por la dificultad que representa elaborar y jerarquizar - un gran volumen de paquetes; sería casi imposible para un grupo de personas contar con la capacidad y el tiempo necesario para evaluar y clasificar detalladamente miles de paquetes. Por esta razón se requiere generalmente de un comité, - que tiene como funciones específicas, entre otras, la de revisar y aprobar los objetivos, políticas, supuestos presupuestales y predeterminaciones, a la vez que sirve de consultor en el análisis de las variaciones presupuestales. Dependiendo de la magnitud y el tipo de organización pueden existir uno o varios comités, los cuales deberán juzgar la importancia de los paquetes de decisión, para jerarquizarlos y recomendar la asignación respectiva.

En los niveles más altos de la organización la jerarquización de los paquetes se torna más compleja. Se continúa el proceso de clasificación partiendo de las tablas de jerarquización preparadas y el análisis efectuado. Para hacer más fácil el proceso se utiliza sólo un resumen formulado de cada unidad de decisión y se analizan los asuntos clave. Se pretende conocer el nivel de reducción de costos de cada actividad y determinar las posibilidades para financiarlas.

Como resultado final de las discusiones y análisis de grupo obtenemos una tabla de jerarquización relativa a toda la organización, que contiene el registro de todas las decisiones tomadas durante todo el proceso de Planeación Base Cero.

Este documento nos indica:

a) Los paquetes que han sido aprobados, ya sea porque satisfacen requisitos mínimos de operación o legales, o porque nos representan un impacto significativo.

b) Paquetes con cierta importancia, aceptados y rechazados, que serían los primeros en ser eliminados o añadidos si hubiera una reducción o aumento en el nivel de gastos.

c) Paquetes rechazados, que no deben considerarse seriamente.

Esta tabla nos indica los costos de cada incremento, tanto aprobado como rechazado; asimismo, no se limita a explicar cuanto deberá financiarse, sino que clasifica las actividades en orden prioritario, de manera que puedan hacerse los ajustes necesarios fácilmente. En mi opinión, es de gran importancia revisar periódicamente este proceso y hacer pronósticos a diferentes intervalos de tiempo, del rendimiento de cada unidad de decisión y su jerarquización correspondiente.

Por otra parte, debe señalarse que el proceso de clasificación lleva consigo dos objetivos primordiales que son: - establecer opciones respecto de la asignación de fondos y de terminar un marco propicio para el flujo de comunicación. - Considero que estas finalidades representan una de las grandes ventajas del Proceso Base Cero, ya que permite una amplia

participación de todos los integrantes de la organización y una mejor coordinación del proceso. Esto, consecuentemente , acelera la comunicación y promueve la motivación de todo el personal en el proceso, por lo que en esta medida, supera favorablemente las perspectivas que ofrece la técnica presupuestal tradicional.

2. BENEFICIOS E INCONVENIENTES DE LA IMPLANTACION DEL PROCESO BASE CERO.

Hemos explicado que un procedimiento eficaz en la elaboración de presupuestos requiere de una planeación y una dirección adecuadas. En la misma forma, puede afirmarse que una administración idónea reduce en gran proporción los problemas o desventajas que origina la implantación de la metodología Base Cero y aumenta, convenientemente, los beneficios o ventajas que a su vez representa.

Asimismo, hemos indicado que la mayoría de los problemas y beneficios que implica la introducción de este proceso son casi los mismos, tanto en las empresas privadas como en las instituciones gubernamentales. Sin embargo, gran parte de estos se diferencian según la forma de implantación que se haga en cada caso, en función de las necesidades que cada organización requiera y del apoyo que se le de al proceso durante su preparación y una vez ya elaborado.

Generalmente existe gran desconfianza y temor por parte de los gerentes respecto al funcionamiento del Proceso Base-Cero; este escepticismo es mayor durante la elaboración del mismo, debido a que no se conocen todavía con absoluta certeza los beneficios que proporcionará su implantación. Considero, sin embargo, que estos problemas no deben ser obstáculo para la introducción del Proceso Base Cero, por lo que los ejecutivos de más alto nivel deben apoyar los supuestos de planeación para que el proceso funcione; creando conciencia y promoviendo la participación de todos los miembros de la organización en la preparación del proceso y con ello obtener

la confianza y el convencimiento en su realización.

2.1 INCONVENIENTES

Los inconvenientes que implica la implantación del Proceso Base Cero pueden clasificarse como sigue:

- Problemas Administrativos.
- Problemas en la preparación de los Paquetes de Decisión.
- Dificultades en el proceso de clasificación.

2.1.1 PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS.

Se plantea que en muchos casos no existe una plena disposición por parte de los gerentes para aceptar un proceso - en el cual deben tomar decisiones difíciles y establecer prioridades, y que evalúa regularmente todas sus funciones. Pienso que este problema puede reducirse si se sensibiliza adecuadamente a todos los miembros de la organización, haciéndoles saber los beneficios que la adopción de este proceso implica y de los cuales hablaremos más adelante. En el caso de los gerentes debe hacérseles sentir que por medio de este proceso no se trata de juzgar en sí a la persona, sino de revisar sus funciones para determinar su eficiencia y evaluar más eficazmente los programas que comprende su actividad.

Se piensa que pueden existir problemas de comunicación y administración al requerir la intervención de un mayor número de gerentes que los comúnmente empleados en otros procedimientos presupuestales. En este sentido, considero que no debe tomarse como grave el problema de la comunicación al requerir un mayor número de personas en la elaboración de este proceso; por el contrario, puede incrementarse la comunica -

para justificar y compensar los inconvenientes que se originan con dichos movimientos.

c) El nivel de la organización donde pueden tomarse - preferentemente las decisiones importantes. Hemos afirmado - que los paquetes de decisión se preparan inicialmente en - los centros de costos, ya que ahí pueden identificarse y - evaluarse más fácilmente las diferentes actividades. Pue - den, no obstante, elaborarse paquetes distintos para funcio - nes diversas dentro de cada centro de costos, o bien coordi - nar varios de ellos entre sí.

d) El calendario disponible y las limitaciones de tiem - po para llevar a cabo el proceso. Puede suponerse que el tiem - po invertido en la realización del proceso sea mayor duran - te el primer año que en los subsecuentes. Asimismo, la uti - lización del análisis financiero en forma continua y la to - ma de decisiones a diferentes niveles, ampliará o reducirá - el margen de tiempo requerido en la implantación del proce - so. Es muy importante, en mi opinión, mantener un exacto - cumplimiento de los plazos que implica el proceso, no sólo - en cuanto a las fechas que se establecen para el período - presupuestal y de planeación, sino principalmente en su eje - cución.

Una vez determinado el nivel organizacional más adecua - do para preparar los paquetes de decisión podemos iniciar el proceso de elaboración respectivo. Para diseñar correctamen - te los paquetes deben tomarse en consideración los siguien - tes aspectos:

a) El personal requerido, identificando claramente el-

nivel de esfuerzo correspondiente, las funciones diversas - que realiza, los costos que implica y las combinaciones que pueden hacerse para obtener la mayor eficiencia posible.

b) El proyecto a que se refiere el paquete, el cual debe identificarse en forma precisa, considerando las diferentes alternativas que podrían utilizarse.

c) Los servicios proporcionados o recibidos, identificando sus costos y alternativas, así como las funciones que deben ser controladas y revisadas en forma periódica. Muchas empresas no tienen la capacidad para reducir sus costos por servicios; por esta razón debe promoverse una coordinación entre la parte que ofrece el servicio y la que lo recibe, - con el fin de juzgar las necesidades, las alternativas y - los niveles requeridos de servicio con sus respectivos costos.

d) Las distintas subcuentas de gastos y costos de operación que deben identificarse en los paquetes de decisión, ya sea en forma general o en paquetes individuales. Pueden existir paquetes de proyectos de inversión en conceptos diferidos o bien de algunas operaciones en las cuales los costos no se recuperan en el mismo período en que se hace la inversión. En tales casos debe hacerse una evaluación especial, considerando que aunque no se reciban los beneficios en forma inmediata se trata de actividades básicas o necesarias que deben financiarse primordialmente.

Es necesario, por otra parte, adaptar el formato de los paquetes de decisión cuando se trate de proyectos de capital, de tal manera que se separe claramente el flujo de -

efectivo de los gastos por concepto de depreciación, para que así puedan evaluarse y seleccionarse adecuadamente los mejores proyectos de inversión contenidos en dichos paquetes.

3.2 FORMATO Y CONTENIDO DE LOS PAQUETES DE DECISION.

El formato de los paquetes de decisión nos da a conocer el análisis y la clasificación inicial de las actividades con sus respectivas recomendaciones. Estos paquetes, preparados por el personal y los gerentes a nivel funcional son, a su vez, revisados y jerarquizados por la alta administración, por lo cual, el formato del paquete debe guardar una buena proporción en relación al contenido de dicho documento.

El formato y contenido de los paquetes de decisión debe contener todos los elementos necesarios para una adecuada toma de decisiones. En ocasiones, es necesario preparar información adicional que complementa o respalde los datos contenidos en los paquetes, con el fin de obtener un mejor conocimiento de sus costos y las perspectivas que ofrecen. Asimismo, deben presentarse los paquetes según lo requieran las necesidades de la organización; el tamaño de la entidad determinará la amplitud y el tipo de comunicación empleado. Generalmente las grandes organizaciones utilizan análisis sumarios de las actividades para evaluarlas y clasificarlas convenientemente.

Es importante resaltar que tanto la forma como el contenido de los paquetes de decisión es variable y puede adaptarse

tarse en función de las necesidades de cada organización. La forma de los paquetes puede ser muy elaborada para proporcionar toda la información que se desee o para aclarar las dudas que pudieran presentarse, o bien puede ser breve y concreta pero que contenga los detalles suficientes para tomar adecuadamente las decisiones.

En términos generales, la forma y el contenido de los paquetes de decisión puede comprender:

- a) El nombre del paquete que describe en forma precisa una actividad u operación determinada.
- b) El número de clasificación que caracteriza el orden de importancia que guarda el paquete en relación a los demás.
- c) La fecha de elaboración que indica la vigencia del paquete.
- d) Identificación de la organización, que nos sirve para conocer la división, departamento, unidad de presupuesto o centro de costos donde se preparó el paquete, y los nombres de las personas encargadas de su elaboración.
- e) Definición del programa, que describe la relación de la actividad con respecto al logro de los objetivos de la organización en general, y las metas y objetivos que persigue, a su vez, en forma particular. De esta forma, la definición del programa nos indica no sólo el propósito, sino también los métodos, funciones y personal recomendado para llevarlo a cabo.
- f) Los costos de cada paquete, que analizados conjuntamente con los beneficios que proporcionan determinan el financiamiento o la asignación respectiva. La información de cos-

tos representa la parte más variable, dependiendo de las necesidades de cada organización. Es necesario presentar un mínimo de información de costos para que se haga una correcta-evaluación de los paquetes. Sin embargo, en algunas circuns-tancias se requiere información complementaria que analice los costos de manera detallada; debe tomarse en cuenta, prin-cipalmente, la cantidad de detalles que se requieren. Asimismo, es recomendable incluir estos después de que se haya de-cidido el financiamiento, ya que se llevaría mucho tiempo y es-fuerzo incorporar más datos de los necesarios.

g) Los beneficios del paquete, que incluyen una sección cualitativa relativa a los logros y ventajas que implica, y otra sección cuantitativa que expresa monetariamente el importe de dichos beneficios. La sección de beneficios debe iden-tificar la forma y proporción en que cada uno de ellos contribuye, parcial o totalmente, al propósito enunciado en el formato del paquete.

h) Las distintas alternativas para llevar a cabo las actividades, que son:

-Distintas formas de desarrollar la actividad, que se señalan dentro del mismo formato y contenido de los paquetes de decisión.

-Diferentes niveles de esfuerzo para cada actividad. - Se prepara un paquete para cada nivel de esfuerzo y se incluye en cada uno de ellos un resumen de los demás - niveles propuestos.

-Consecuencias de la no aprobación del paquete, que informa acerca de la repercusión que tendrá en las demás

actividades y que permite conocer si el ahorro que -
representa la no aprobación del paquete es significa-
tivo, en relación a las consecuencias que origina.

Considero, personalmente, que la forma y el contenido -
de los paquetes de decisión no puede estandarizarse de mane-
ra uniforme en las distintas organizaciones. Al igual que el
Proceso Base Cero, que en forma integral no puede implantar-
se de idéntica forma en las distintas entidades, el formato-
y el contenido de los paquetes debe adaptarse en función de-
las necesidades requeridas en cada caso. De esta manera, di-
cho formato y contenido debe ser planeado mental y material-
mente en forma adecuada, meditando incluso, si está bien pro-
porcionado el espacio en el cuerpo del documento, si los pa-
quetes son autosuficientes de modo que cualquier lector capte
y comprenda su significado, etc.

3.3 EJEMPLOS DE PAQUETES DE DECISION.

<u>Título del paquete</u>	<u>Departamento</u>	<u>División</u>	<u>Clasificación</u>
Auditoría Interna (1 de 3)	Auditoría Interna	Finanzas	5
<u>Definición del propósito</u>			
<p>Por el crecimiento general de la empresa y en virtud de que la administración debe ocuparse de la planeación y control de las actividades, deben delegarse ciertas responsabilidades y autoridad para efectuar la evaluación y recomendación de políticas y procedimientos apropiados, tendientes a garantizar la protección del patrimonio de la empresa; obtener la información financiera correcta, confiable y oportuna; promover la eficiencia de operación y coadyuvar a que las políticas y procedimientos de la entidad se respeten y se lleven a cabo.</p>			
<u>Descripción de las actividades</u>			
<p>Se mantendrá un departamento a nivel staff que proporcionará asesoría directa a la dirección para una adecuada toma de decisiones. Este departamento constará de un jefe o gerente del departamento, un subjefe, dos supervisores, dos jefes de grupo y cuatro ayudantes. Este personal se encargará de medir y evaluar la eficiencia de los elementos de Control Interno, a la vez que es responsable del examen, evaluación y recomendaciones de áreas como: estructura de la organización, registros y reportes, políticas y procedimientos adoptados por la entidad y revisiones específicas.</p>			
<u>Objeto de las actividades</u>			
<p>La función de Auditoría Interna asistirá a la administración en la búsqueda de los objetivos propuestos, a la vez que detectará anomalías de control interno para corregirlas, elaborando papeles de trabajo para sustentar las sugerencias tendientes a mejorar el control y las operaciones en general.</p>			

Consecuencias de la no aprobación del paquete

La Administración se vería obligada a evaluar la estabilidad, eficiencia y correcto empleo de los controles contables, financieros y de operación. Tendría asimismo que determinar el grado de acatamiento de políticas, planes y procedimientos establecidos; determinar el correcto registro de los activos y su resguardo; vigilar la precisión y veracidad de los registros y valorar la calidad de ejecución en el desempeño de las actividades. Al realizar esta labor, desatendería paulatinamente las demás funciones que le son inherentes, descuidando así el control general de las operaciones. Esto ocasionaría un menoscabo en la eficiencia y, consecuentemente, en la productividad de la empresa.

Medidas cuantitativas del paquete

Horas de servicio: 22,520

Recursos necesarios Año fiscal 1980

\$1,260 (en miles de pesos)

Alternativas (diferentes niveles de esfuerzo y costos)

Auditoría Interna (2 de 3): \$132,000.- Añadir un empleado de oficina y un ayudante más. Con ésta decisión se obtendría un mejor control administrativo pero no mejoraría sustancialmente la efectividad de las funciones.

Auditoría Interna (3 de 3): \$60,000.- Incluir un ayudante más. Con esto se ampliaría el alcance de nuestros procedimientos pero la cobertura adicional no sería muy representativa, en virtud de que con el personal seleccionado se abarca, proporcionalmente, la mayor parte de las secciones significativas.

Alternativas (diferentes formas para realizar la actividad)

Transferir parte de éstas funciones al departamento de Contabilidad. Esta labor no sería tan eficiente ya que no se tiene la capacitación adicional para realizar actividades de Auditoría Interna. Además, no se tendría la independencia necesaria para evaluar, analizar y criticar los aspectos relacionados con la entidad, ya que el personal que participa en el manejo y elaboración de los registros sería el mismo que los revisara y evaluara, con lo que se tendrían juicios subjetivos y deficiencias en el control de la organización.

4. PROCEDIMIENTOS DE CLASIFICACION DE LOS PAQUETES DE DECISION.

Como se indicó en el primer capítulo, el proceso de clasificación se lleva a cabo una vez que hemos preparado los paquetes de decisión. Este proceso, que constituye uno de los dos pasos básicos de la metodología Base Cero, consiste en ordenar en forma decreciente de beneficios o importancia los paquetes, de manera que podamos conocer favorablemente "dónde, cuánto y cómo debemos gastar". Para que el Proceso Base Cero se desarrolle convenientemente se requiere utilizar un procedimiento adecuado de clasificación.

4.1 FORMAS Y NECESIDADES DE CLASIFICACION.

Las tablas de jerarquización preparadas durante el proceso respectivo nos sirven para indicar el orden de importancia de cada paquete y, a la vez, nos permite conocer el nivel de financiamiento que cada uno y en conjunto representan. Asimismo, la administración puede efectuar análisis para identificar el tipo de operaciones y personal que requiere, así como los paquetes a los que debe dedicárseles mayor atención.

Las formas de clasificación nos sirven, también, para comparar los niveles de esfuerzo del año en curso y del presupuestado, de manera que nos resulte más fácil identificar los paquetes que pueden ser eliminados o añadidos si hubiese una reducción o aumento en el nivel de gastos. Es decir, nos proporciona gráficamente las bases necesarias para efectuar la toma de decisiones y para hacer los ajustes pertinentes en función de los distintos niveles de financiamiento.

4.2 CONTROL DEL VOLUMEN.

Cuando tratamos la sección correspondiente a las dificultades que existen en el proceso de clasificación mencionamos los problemas que existen para categorizar la gran cantidad de paquetes de decisión que, generalmente, abruma la capacidad de la administración para evaluarlos detalladamente y jerarquizarlos dentro del tiempo disponible. En algunos casos, la organización comprende varios centros de costos que preparan, separadamente, gran número de paquetes que exceden la capacidad de la alta gerencia para clasificarlos y consolidarlos adecuadamente.

Para reducir el gran número de paquetes que debían ser revisados detalladamente por la administración y que esta concentre su atención en las actividades con niveles inferiores de financiamiento se traza una línea divisoria de gastos en cada nivel de la organización. Así, el personal o el comité de cada uno de los niveles revisa y clasifica cuidadosamente los paquetes de decisión que implican gastos inferiores al nivel de la línea divisoria. Los paquetes con gastos superiores a la línea divisoria se revisan brevemente juzgando su importancia relativa. Debido a que el volumen de paquetes a revisar tiende a aumentar en los niveles superiores, la línea divisoria deberá trazarse en forma más estricta.

Es aconsejable establecer primero la línea divisoria del nivel de consolidación más alto y de ahí fijar las líneas divisorias sucesivamente para los niveles inferiores. Para hacerlo, la administración estima el gasto que será aprobado a su nivel máximo y fija la línea divisoria lo suficientemente abajo, de-

manera que puedan realizarse cambios y compensaciones entre las divisiones. Después, los niveles de consolidación inferiores establecen líneas menos estrictas para los niveles de gastos. En la ilustración No. 4 se muestra el procedimiento de clasificación de "corte" utilizando tres niveles de gastos. Es recomendable, por lo menos, enumerar todos los paquetes clasificados de manera que la gerencia pueda apreciar la operación completa.

Por ejemplo, al nivel de consolidación más alto, considerado como "B" en la ilustración No. 5, le podríamos asignar la línea divisoria al 80 % del presupuesto del año en curso. En este caso, la administración de "B" analiza brevemente las clasificaciones que le llegan de "C"; separa los paquetes de mayor clasificación (los que tienen niveles inferiores de gastos y por tanto se encuentran debajo de la línea divisoria) hasta que sus gastos sumen el 80 % establecido; de esta forma, analiza y evalúa estos paquetes convenciéndose de que son razonables y por último, analiza y clasifica los paquetes restantes (de menor clasificación y más optativos) para integrar, conjuntamente, nuevas series consolidadas que pasan al nivel superior de la organización, representado por "A". De esta forma, aunque algunos paquetes queden abajo de la línea divisoria en algún nivel, posiblemente quedarán arriba en el siguiente nivel.

Hemos indicado que la cantidad de paquetes se incrementa a medida que aumenta el nivel organizacional; de esta manera, es recomendable ir aumentando, también, el nivel de reducción de gastos para mantener un mejor control de los paquetes.

Un procedimiento sencillo para reducir el volumen de paquete

**CENTRO DE
COSTOS**

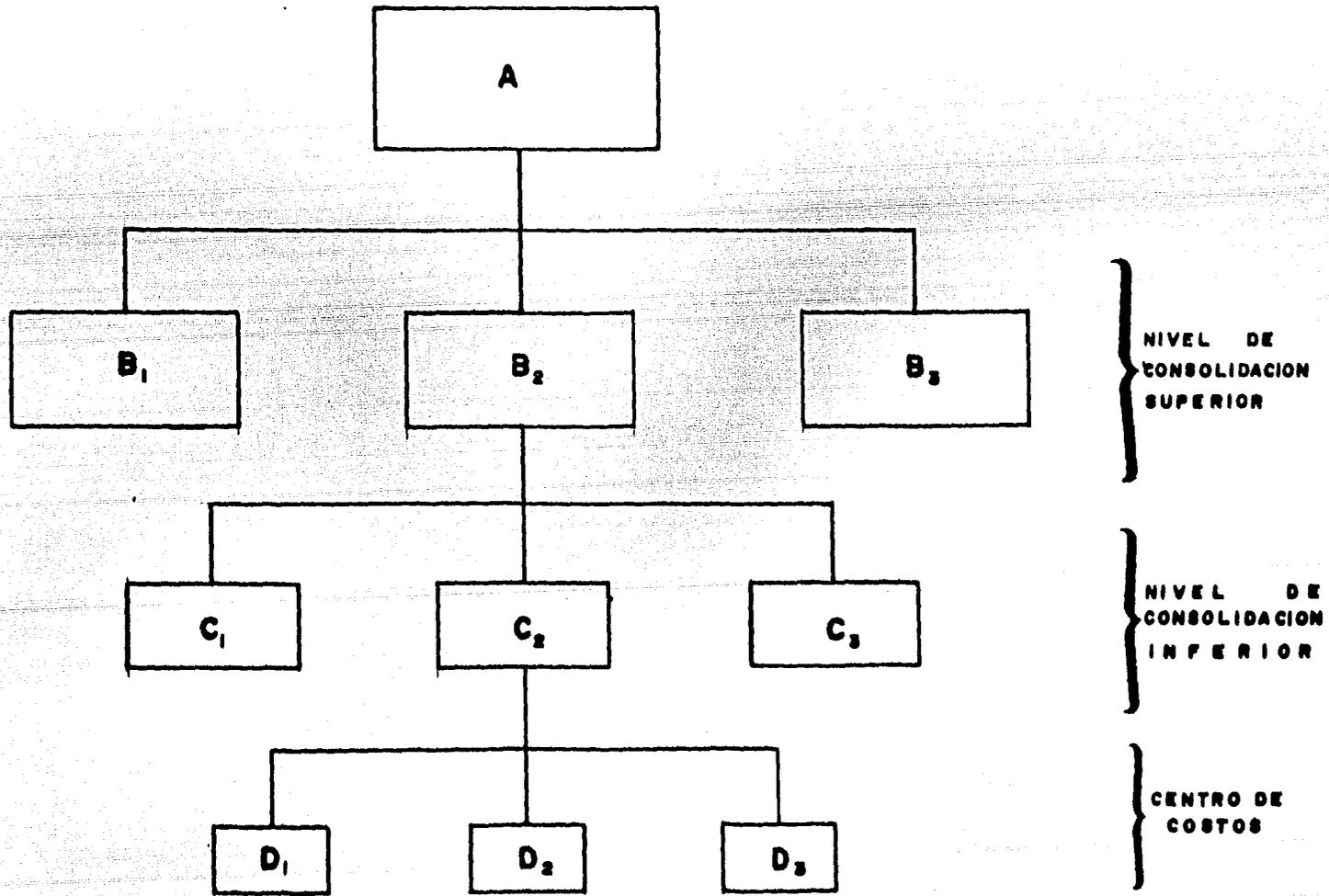
**NIVEL DE
CONSOLIDACION
INFERIOR**

**NIVEL DE
CONSOLIDACION
SUPERIOR**

**TODOS LOS PAQUETES SE
CLASIFICAN JUNTOS**

ENLISTAR LOS PAQUETES CLASIFICADOS ARRIBA DE LA LINEA DIVISORIA 60%	REVISAR Y CLASIFICAR JUNTOS TODOS LOS PAQUETES INFERIORES A LA LINEA DIVISORIA 60%
---	--

ENLISTAR LOS PAQUETES CLASIFICADOS ARRIBA DE LA LINEA DIVISORIA AL 60%	REVISAR Y CLASIFICAR JUNTOS TODOS LOS PAQUETES INFERIORES A LA LINEA DIVISORIA 60%
--	--



ILUSTRACION 8

tes es limitar el número de niveles de consolidación, pero a la vez, dificulta la toma de decisiones sobre financiamiento. Por ello, debe procurarse establecer una debida proporción entre el número de paquetes y los niveles de consolidación de los mismos, ya que en esa medida podrá esperarse una mejor asignación de los recursos disponibles. Si durante el proceso de clasificación un paquete queda por debajo de algún punto de reducción esto no significa que el paquete no será financiado, lo cual se determina hasta que se hace la clasificación final.

4.3 FUNCIONES DEL COMITE EN EL DESARROLLO DEL PROCESO.

Las características en la preparación y desarrollo del Proceso Base Cero; que incluye su implantación y control, ha suscitado la siguiente pregunta:

¿Debe ser una sólo persona o un comité formado por los ejecutivos de una organización quien deberá tener la responsabilidad en la preparación y control del sistema?

Actualmente se ha generalizado la opinión de que no debe ser una sólo persona sino un comité quien tenga la responsabilidad de coordinar el proceso. El tamaño del comité dependerá en muchos casos de las características de la entidad, tales como giro o actividad, volumen de operaciones, personal, objetivos, etc.

Podemos considerar que el comité es un conjunto de personas que han sido designadas con la facultad de decidir en relación al sistema presupuestal. En el Proceso de Planeación Base Cero, el comité sigue la estructura de la organización y está-

formado por los gerentes cuyos paquetes se evalúan y clasifican y por el gerente con quien se reportan que es el responsable de la organización consolidada. En la organización ejemplificada en la ilustración No. 5, vista anteriormente, puede observarse que un comité formado por el gerente de B₂ y los gerentes de C₁, C₂ y C₃, realizan la clasificación consolidada de los paquetes de C₁, C₂ y C₃. El gerente de B₂ junto con los gerentes de B₁ y B₃ forman parte, a su vez, del comité del nivel superior de la organización. Los comités se constituyen en cada nivel hasta llegar a la clasificación consolidada final que se realiza en el nivel superior.

Para llevar a cabo sus actividades, el comité requiere del pleno apoyo por parte de la alta administración, ya que sin este se originaría una total indiferencia y apatía hacia el cumplimiento de los objetivos planeados. Estando integrado el comité por los ejecutivos de los distintos niveles y presidido en sus funciones por la alta gerencia, el desarrollo de las operaciones serán continuamente vigiladas y los problemas continuamente escuchados y resueltos a través del apoyo y la cooperación de todos los integrantes.

El comité, en el desarrollo del Proceso Base Cero, tiene a su cargo funciones de gran importancia; además de coordinar la preparación y clasificación de los paquetes de decisión realiza las siguientes actividades:

a) Determinación y aprobación de objetivos, políticas, supuestos y predeterminaciones.

b) Recomendar decisiones en materia presupuestal en todos aquellos asuntos que pudieran crear conflictos entre las divi-

siones o departamentos.

c) Coordinar y determinar la organización para la implantación del sistema, delimitando la responsabilidad de los gerentes o jefes departamentales en las distintas secciones y en general de todos los integrantes de dicha organización.

d) Recibir, estudiar y analizar los reportes de control y considerar las políticas respecto a los procedimientos de prosecución.

e) Considerar y hacer las recomendaciones para llevar a cabo los pronósticos que correspondan.

f) Considerar las recomendaciones para cambios en políticas y procedimientos.

g) Recomendar y sugerir todo lo conducente en relación al manual de operación.

h) Vigilar estrictamente el cumplimiento de los principios en que se basa la Teoría Presupuestal.

i) Sugerir cambios de objetivos y estrategias; actúa como comité de planeación y control y sirve de consultor en el análisis de las variaciones.

A través de las funciones realizadas por el comité en el desarrollo del Proceso Base Cero, se obtienen las siguientes ventajas:

-Por la integración en el comité de los responsables de las distintas secciones de la entidad, los elementos para la preparación y clasificación de los paquetes se obtienen de las fuentes directas de información y ejecución.

-Los integrantes del comité son los responsables de las diferentes áreas y por lo tanto tienen bajo su control la vigi

lancia del sistema; de esta forma pueden ejercer una mayor influencia en sus propias actividades para llevar a cabo coordinadamente la planeación respectiva.

-Por medio del comité el proceso de evaluación y clasificación de los paquetes no se circunscribe a un sólo criterio, sino que se promueve la participación de todo el personal, a la vez que el apoyo de los diferentes sectores se hace más patente y ayuda a activar la planeación y ejecución pretendidas.

Resumiendo, el comité puede ser de gran utilidad si sus integrantes están de acuerdo en establecer discusiones francas y abiertas para comprender los puntos básicos de los paquetes, en lo relativo a actividades nuevas o poco conocidas; consecuentemente, el comité puede ser un instrumento efectivo para mejorar las relaciones de trabajo entre los miembros de la organización.

4.4 PROCEDIMIENTOS DE CLASIFICACION EMPLEADOS POR EL COMITE.

Cuando existe un gran volumen de paquetes de decisión es muy difícil clasificarlos uno por uno en orden de importancia. Es más sencillo ir asignando votos a cada paquete conforme se revisan y luego establecer una clasificación en base a ellos. La complejidad del procedimiento de votación se determinará en función del número de paquetes a evaluar y el tiempo destinado para hacerlo, de los criterios utilizados, etc.; de la misma forma, los métodos y procedimientos que utiliza el comité para revisar y clasificar los paquetes dependen del tipo y número de actividades que se clasifiquen, del tiempo disponible y de

las características del comité y sus integrantes. Es preciso, entonces, utilizar los métodos de clasificación aplicables en función de las necesidades de cada organización.

Para seleccionar el procedimiento más adecuado de clasificación se considera, en términos generales:

a) Cuáles paquetes deben clasificarse; el comité puede decidirse a revisar y cuantificar todos los paquetes detalladamente o únicamente los paquetes opcionales o de mayor importancia.

b) Alternativas de votación, ya sea que cada miembro tenga un voto en una escala fija o bien, que vote en base a distintos criterios para determinar la clasificación.

c) Los métodos de presentación, que varían según la proporción de los paquetes y del número de integrantes del comité. Puede presentarse a cada miembro del comité una copia de los paquetes y las hojas de clasificación, o bien presentar los paquetes por medio de informes audiovisuales.

d) La revisión final y clasificación por orden de importancia, que precede a la toma de decisiones.

4.5 EVALUACION Y TOMA DE DECISIONES.

Una vez que la alta administración revisa las clasificaciones finales consolidadas establece los niveles de financiamiento. Sin embargo, las decisiones sobre financiamiento las toma basándose en la comparación de las clasificaciones separadas y no haciendo una clasificación consolidada. Para esto, la administración puede utilizar los análisis sumarios que describen y concentran cada actividad e ir modificando la clasifica-

ción final aumentando o eliminando los paquetes que se consideren convenientes. Con la clasificación modificada se toma una decisión preliminar de financiamiento, que se va afirmando o modificando al revisar posteriormente las diversas necesidades en función de los recursos disponibles.

Es indispensable que la administración integre el análisis del Proceso Base Cero al contexto de gastos y costos totales, para tomar las decisiones sobre financiamiento y establecer sus márgenes de utilidad. Si suponemos que existen algunos costos directos de producción como materia prima directa y trabajo directo, cuya predeterminación hacemos por medio de estudios técnicos y científicos de Costo Estándar, complementados con una eficiente aplicación del Proceso Base Cero para costos indirectos y gastos de operación por mantenimiento y servicio, lograremos un marco propicio para tomar decisiones adecuadas; de esta forma, podremos aumentar o reducir el plan de utilidades, combinando aquellas actividades cuyos costos y gastos se identifican generalmente en paquetes de decisión. Una vez determinado el plan de utilidades se integra a los diferentes departamentos o divisiones de la organización, de manera que al combinar los costos y gastos separadamente, pueda conocerse el plan de utilidades por departamento; con esta información estamos en posibilidad de saber las consecuencias de cualquier reducción y las ventajas y problemas de financiar nuevos programas o actividades.

En mi opinión, el Proceso Base Cero a través de los procedimientos de clasificación puede representar una técnica muy útil que proporcione beneficios sobresalientes. Esta utilidad -

se basa precisamente en la Planeación, que se lleva a cabo "no como una fórmula absoluta sino como una necesidad adaptable" . Los procedimientos de clasificación que se contemplan me parecen prácticos y confiables, ya que permiten una buena adopción del proceso. Muchas veces el lenguaje escrito no es el mejor - para comunicar las ideas pues algún cambio en la puntuación, o alguna palabra o cifra mal escrita puede modificar completamente la idea; el Proceso Base Cero considera esta situación y - adapta la aplicación de esta metodología en forma flexible, no en base a una "receta" establecida, sino en función de las tendencias y características de la entidad. Es decir, se contempla una correcta planificación que promueve la importancia de conceptos tales como el de "Participación" y "Apoyo", lo que - constituye una de las grandes ventajas del proceso, ya que estoy convencido de que "la función de Finanzas no es dictar el Presupuesto sino coordinarlo".

5. ADMINISTRACION DEL PROCESO BASE CERO.

A través del estudio comprendido en los capítulos anteriores se ha tratado de subrayar la importancia que tiene la Planeación como generadora principal del Proceso Base Cero, - que nos permite obtener una clara comprensión y un cuidadoso-análisis de las actividades a realizar, y de las opciones para cumplir con los planes trazados y los resultados esperados. De la misma forma, quiero enfatizar la importancia que tiene la filosofía de Administración sobre la cual se fundamenta toda la Metodología de Planeación Base Cero y sin la cual sería imposible su desarrollo.

Si pensamos que por medio de la Planeación obtenemos una representación óptima, objetiva y metódicamente desarrollada de una organización como un todo y cada una de sus partes, esta representación deberá proyectarse con claridad en los responsables de cada una de las actividades o decisiones relacionadas con dichos planes. Aún cuando se asigne una persona o un comité para instalar el proceso, y aún cuando se cuente con otros especialistas o profesionales, los aspectos de integración y participación deberán ser cubiertos por toda la organización; primariamente, todos y cada uno de los miembros de la entidad intervienen con mayor o menor grado en la elaboración y realización misma del proceso. Lógicamente, los paquetes de decisión obtenidos, evaluados y clasificados en los niveles administrativos inferiores deben ser objeto de revisión y discusión por parte de la alta administración, pues será ahí donde se confirme si efectivamente los paquetes desarrollados se apegan a los objetivos generales perseguidos y a las políticas

establecidas.

En este capítulo estudiaremos las necesidades y problemas que tiene cada organización al implantar y desarrollar la Metodología Base Cero. Esto lo haremos considerando que nuestras actividades están claramente clasificadas a nivel profesional, precisamente por la circunstancia de aplicar algo más que una "receta" a la solución de nuestros problemas.

5.1 PROCEDIMIENTOS DE IMPLANTACION EN LAS DISTINTAS ORGANIZACIONES.

En los capítulos anteriores estudiamos los niveles de la organización donde deben prepararse los paquetes de decisión y la forma y el contenido de los mismos, que varían en función de las distintas organizaciones. Analizamos también, como se lleva a cabo el proceso de clasificación y los niveles de la organización donde se consolidan las clasificaciones; por último, abordamos los procedimientos de clasificación que deben tomarse en cuenta, siempre bajo un marco de planeación que asegure el éxito de implantación del proceso en las diferentes entidades. Continuando con los procedimientos de implantación, trataremos a continuación:

5.1.1 LUGAR DONDE DEBE IMPLANTARSE EL PROCESO.

Para decidir si es conveniente implantar el Proceso Base Cero en toda la organización o selectivamente en algunos departamentos o divisiones, deberemos recurrir, nuevamente, a nuestros supuestos de Planeación, que nos darán la pauta para efectuar la adaptación de manera más conveniente. Por tanto, deberán considerarse los siguientes aspectos:

a) Estrategias administrativas; posiblemente nos conven-
ga más, en principio, ser conservadores, adaptando el proceso
a manera de prueba en un departamento para aprender a adminis-
strarlo y utilizarlo más adecuadamente.

b) Magnitud y características de la entidad, ya que el -
grado de dificultad para implantar el proceso variará según -
se trate de organizaciones grandes o pequeñas, centralizadas-
o descentralizadas, instituciones públicas o empresas priva -
das, etc.

c) Controles administrativos establecidos, que faciliten
el análisis de las actividades y la preparación de las mismas
en los paquetes de decisión respectivos.

d) La oportunidad que debe tenerse para implantar y admi-
nistrar eficazmente el proceso.

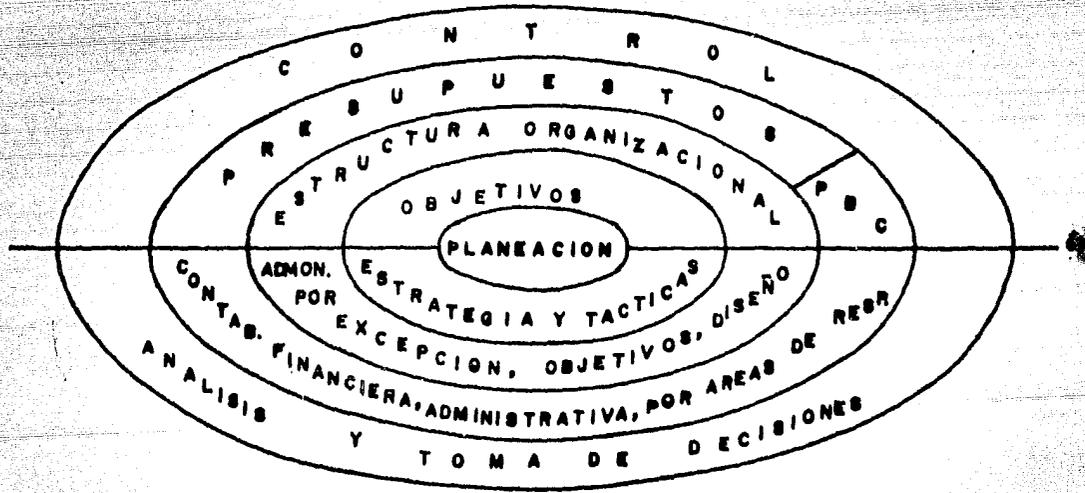
e) Las formas apropiadas que deben utilizarse.

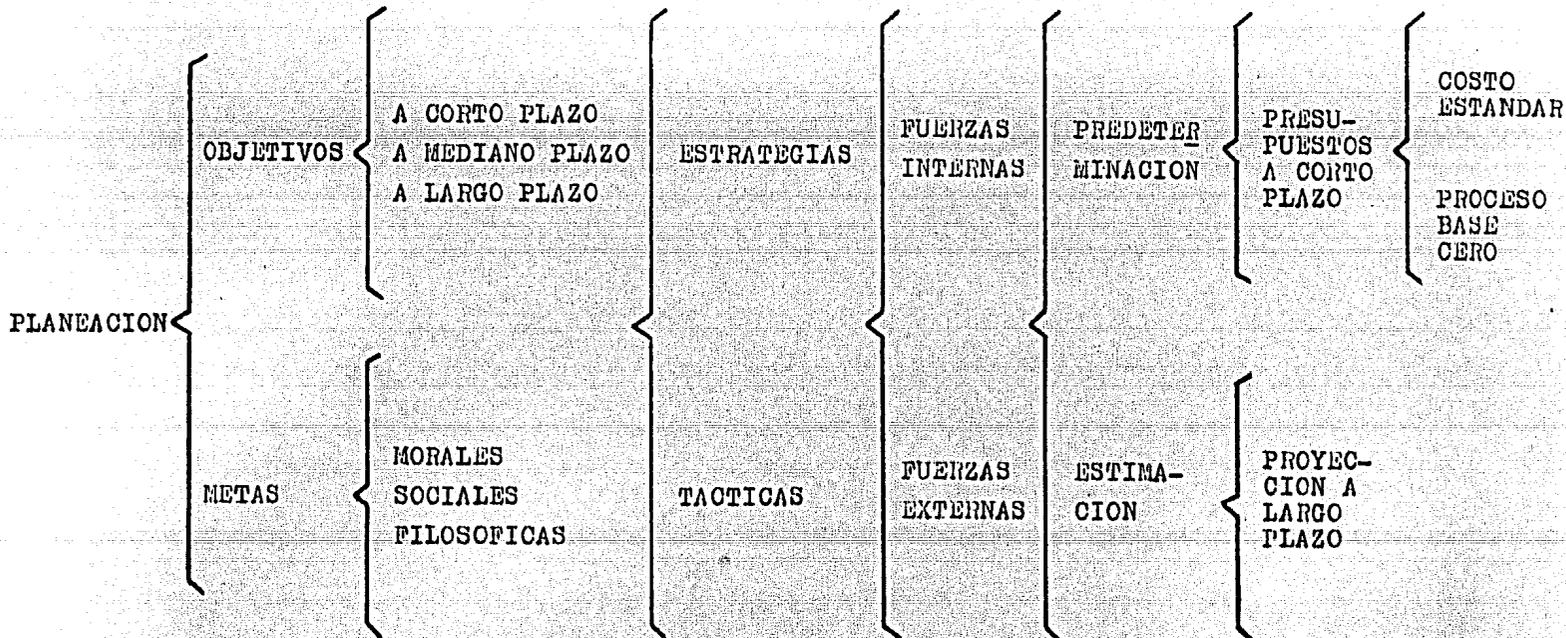
Es aceptable, en mi opinión, considerar todos los elemen-
tos o circunstancias que afectan un proceso antes de ponerlo-
en práctica; por tanto, es recomendable, antes de tomar cual-
quier decisión, realizar estudios de factibilidad, consideran-
do las características que identifican a cada organización en
particular.

5.1.2 ADMINISTRACION Y COMUNICACION DEL PROCESO.

Nuévamente, considero pertinente insistir en que, para -
que la Metodología Base Cero pueda implantarse, es necesario-
basarla en una filosofía administrativa, la cual podemos inte-
grar en el teorema de la Administración, indicado en la ilus-
tración No. 6.

ECONOMIA DE LA ENTIDAD : FASES DE INVERSION Y OPERACION





ILUSTRACION 7

Si observamos, el Proceso Base Cero es Planeación; la filosofía de Administración para llevar a cabo el proceso nos permite definir como queremos manejar la entidad, no sólo desde el punto de vista de orientación, sino de toma de decisiones en general. Para poder predeterminar con Base Cero debemos simular toda la Administración del próximo año, considerando las políticas y supuestos de planeación, así como las metas y objetivos pretendidos, los cuales podemos identificar, de manera breve, en el cuadro explicado en la ilustración No. 7. La Planeación será el marco bajo el cual debemos basarnos para llevar a cabo nuestra metodología.

Hemos observado que para desarrollar el proceso de clasificación de los paquetes debe haber una buena coordinación escalonada, primero entre el personal de los centros de costos con los gerentes respectivos, y de estos con los gerentes de departamentos o divisiones en niveles superiores de consolidación sucesivamente. De la misma manera, las decisiones tendientes a ejecutar y fijar medidas de acción en cada área acelera y afina el establecimiento de líneas de comunicación horizontal y vertical, ascendente y descendente; este mecanismo de comunicación proporciona una tribuna o foro para discutir abiertamente los problemas, oportunidades, alternativas, etc.

Para implantar y comunicar el Proceso Base Cero pueden seguirse, en términos generales, los siguientes pasos:

- a) Establecer los procedimientos para evaluar y clasificar las actividades, el manual de instrucciones, las formas y el calendario para la realización de las distintas etapas, etc.
- b) Reunir al personal responsable de implantar y adminis

trar el proceso; asegurar la participación de todos los integrantes de la organización y el apoyo de la alta gerencia.

c) Revisar con los gerentes de división y grupos funcionales los principios, procedimientos e instrucciones del proceso.

d) Determinar los niveles de la organización donde se desarrollarán los paquetes.

e) Establecer conjuntamente las directrices de Planificación necesarias, guías de políticas y programas para preparar los paquetes.

f) Fijación del calendario interno para las clasificaciones, revisiones y fechas de presentación, para cumplir con los requerimientos del calendario total establecido.

g) Distribución de los manuales y formas entre el personal que elabora los paquetes.

h) Organización de juntas para explicar y analizar los procedimientos y las formas para la preparación de los paquetes.

i) Coordinación de los grupos funcionales y los gerentes con el fin de determinar el costo de cada función, para hacer los análisis financieros y revisar los niveles donde se preparan y clasifican los paquetes de decisión.

j) Se uniforman los criterios para llevar a cabo el proceso, para comprender los beneficios y problemas que pueden presentarse y para evitarse pérdidas de tiempo en preparar paquetes sin importancia.

Los procedimientos y principios del Proceso Base Cero se comunican generalmente a través de un manual de instrucciones.

Este manual incluye una breve explicación del objetivo del proceso, una descripción completa de su filosofía, la identificación del tipo de análisis para preparar los paquetes y las formas de clasificación empleadas. Incluye, asimismo, instrucciones y ejemplos para el uso de las formas y anexos proporcionados por cada división, que contiene el calendario de actividades y los supuestos de planeación para evaluar los costos y gastos de la organización.

El manual de instrucciones del Proceso Base Cero es muy importante, ya que en base a él los integrantes del comité norman su criterio y llevan a cabo la planeación de las operaciones dentro del marco indicado por las políticas generales. El manual nos indica, además, el flujo de operaciones para la implantación y control del proceso, ya que va desde las fuentes de información hasta la formulación total, estableciendo los canales de información y las instrucciones necesarias.

Es importante, en mi opinión, considerar que el manual no irá dirigido sólo a los niveles superiores, cuyos integrantes por su nivel de conocimientos es lógico suponer que captan las instrucciones fácilmente. Debemos tomar en cuenta, también, que el manual ha de llegar e involucrar dentro de su desarrollo a personas de más bajo nivel, por lo que es necesario que antes de aprobarse definitivamente, éste sea turnado a los integrantes de las diferentes secciones de la entidad, para que ellos también den su opinión y sugerencias, de manera que sientan que forman parte activa del proceso de planeación y ejecución de las actividades.

5.1.3 CALENDARIO

El tiempo requerido para implantar el Proceso Base Cero depende de la naturaleza y características descritas para cada organización. El calendario puede abarcar distintas etapas en las cuales pueden programarse distintas unidades de tiempo.

Puede considerarse que al implantar por primera vez esta metodología, deberá requerirse mayor tiempo para familiarizarnos con las actividades que han de revisarse. El calendario de actividades comprende dos pasos:

a) Fijar las fechas en que deben aprenderse los principios y procedimientos del Proceso Base Cero, y en las que deben prepararse los paquetes de decisión con sus clasificaciones iniciales.

b) Fijar un calendario interno para las revisiones y clasificaciones consolidadas; el calendario de tiempo puede adaptarse reduciendo el tiempo de clasificación asignado o el número de niveles de consolidación, lo cual se determina por medio de decisiones administrativas.

Es muy importante mantener un buen equilibrio de tiempo entre el personal que prepara los paquetes y los gerentes que los revisan y evalúan en los niveles superiores, sin que existan presiones o excesos de tiempo innecesarios; es aquí donde interviene, nuevamente de manera determinante, la Planeación como base esencial del proceso.

5.2 DECISIONES Y ESTRATEGIAS PARA SU APLICACION UNIFORME.

Durante la implantación y administración del Proceso -

Base Cero se presentan, con frecuencia, situaciones específicas que limitan su desarrollo y contra las cuales es preciso tomar decisiones pertinentes. Asimismo, es necesario, en ocasiones, adoptar algunas estrategias de acción para asegurar la aplicación integral del proceso. Estas decisiones pueden referirse a:

a) Cómo deben asignarse los costos de las actividades. Esto se plantea durante el desarrollo de los paquetes de decisión que corresponderán al año siguiente y cuya elaboración se efectúa antes de que finalice el año en curso; se debe decidir que alternativa es más recomendable: si utilizar los costos presupuestados para el año en curso, los costos reales más los pronósticos efectuados, o bien emplear los costos reales más los presupuestos asignados.

b) Cómo deben manejarse los aumentos de sueldos y salarios; muchas organizaciones integran en los paquetes de decisión los aumentos por sueldos y salarios del personal; de esta forma, los lineamientos para calcular dichos aumentos, ya sea por política o por contrato, deben incluirse en los supuestos para preparar los paquetes.

c) Cómo deben ajustarse los costos; si observamos que existen diferencias en relación a los costos predeterminados, ya sea en algunas subcuentas o bien en los renglones especiales, podremos decidir por ajustar cada paquete, o bien, optar por hacer ajustes a nivel de la unidad de presupuesto o centro de costos.

Continuamente existe rotación de personal en algunos puestos de manera que se conservan vacantes por algunos pe-

ríodos de tiempo. Una vez que se aprueban los paquetes de decisión puede prepararse un paquete para el "factor tiempo" que constituye una reducción en los fondos asignados, originada por el promedio de puestos vacantes.

Otra razón por la cual pueden establecerse ajustes, es cuando debido a los riesgos o dificultades para cumplir con el presupuesto se preparan paquetes adicionales para cubrir imprevistos, que muestran un aumento en los gastos de algunos niveles de la organización. En mi consideración, es aceptable utilizar "recursos" de este tipo para mostrar un mayor realismo en la preparación del proceso, pero debe cuidarse estrictamente que no haya abusos en su utilización, ya que se deformaría la veracidad del proceso y las finalidades para las cuales fue implantado.

d) Cómo deben encauzarse las reducciones del personal. Es muy común que los gerentes traten de proteger y conservar a su personal, considerándolo por encima de las mismas actividades, y es difícil persuadirlos a que cambien sus juicios subjetivos y sentimentalistas por análisis detallados e imparciales. Si suponemos haber resuelto este problema y nos encontramos con la necesidad de excluir a algunos empleados, deberemos decidir que alternativa nos conviene más utilizar: ya sea transferir al personal de los puestos no financiados, esperar que la rotación de personal solucione el problema, despedir empleados, etc. En cualquier decisión o combinación de ellas, deben tomarse en cuenta las consecuencias que implican y la necesidad que se tiene de saber evaluar debidamente al personal. En mi opinión, debe considerarse, a este

respecto, la diferencia substancial que existe entre los conceptos de "volúmen de trabajo" y "mediciones de rendimiento" que muchas veces, al tomarse este tipo de decisiones se confunden; el volúmen de trabajo se refiere a la cantidad de trabajo desarrollado, y la medición del rendimiento incluye la calidad de ese trabajo realizado.

5.3 PERIODICIDAD EN LA ELABORACION DE LA METODOLOGIA BASE CERO.

Existen múltiples controversias en relación a si el Proceso Base Cero debe aplicarse sucesivamente todos los años. Estas discusiones no intentan, como en su implantación original, justificar la eficacia de una metodología nueva, que a este momento ya es conocida. Se procura simplemente, considerando todos sus beneficios y problemas, definir la conveniencia o inconveniencia de repetir nuevamente todo el proceso. Con los resultados obtenidos en el primer ejercicio cada entidad decidirá si desea o no continuar con el proceso el siguiente año.

Para decidir la periodicidad con que debe ser elaborado el Proceso Base Cero, deberemos considerar las siguientes opiniones:

a) Se recomienda no repetir el proceso por las siguientes razones: al analizar detalladamente las actividades se obtienen algunos beneficios aceptables. Sin embargo, si todos los años se preparan los mismos paquetes y los programas no cambian en grado significativo no tiene por qué repetirse otra vez todo el proceso. Con esta opinión se plantea

que no es conveniente aplicar recurrentemente el proceso, ya que no se obtienen beneficios suficientes que compensen el esfuerzo que esto implica.

b) Se plantean, por otra parte, inquietudes acerca de cómo se llevará a cabo el presupuesto total en los años en que no se aplique la Metodología Base Cero; consecuentemente, no se sabe como evaluar las cargas de trabajo y como manejar y financiar los nuevos programas y aumentos requeridos. Existen también preocupaciones por saber si se revisará la efectividad y eficacia de las actividades o si se volverá a los antiguos procedimientos de revisión, etc.

c) Existen otras tendencias que recomiendan repetir el proceso cada dos o tres años, o bien en los cambios de Administración, para que se revisen, en principio, todas las actividades y programas. Se sugiere, por otra parte, efectuar una rotación de actividades o bien repetir parcialmente el proceso, sólo para aquellas actividades donde hay cambios o problemas de importancia.

Para discernir sobre si vale la pena o no repetir el proceso cada año, es necesario considerar las características particulares de cada organización. Pienso que adaptar el Proceso Base Cero durante los años posteriores a su adopción original no representa una pérdida de tiempo ni esfuerzo invertidos, ya que elaborar o ajustar los nuevos paquetes no significa gran problema si tomamos como base los paquetes y análisis preparados el año anterior, además de que al hacerlo, actualizaremos favorablemente nuestro conocimiento general de las actividades.

En mi opinión, es importante tomar en cuenta la ventaja de implantar el Proceso Base Cero durante el primer año correspondiente a un período determinado y adaptarlo durante los subsecuentes, de manera que el costo administrativo que supone su implantación no rebase, proporcionalmente, los beneficios que representa. Es decir, considero que no debe tratarse de aplicar este proceso en forma integral todos los años. Por ejemplo, si nos referimos al Presupuesto-Gubernamental, debe entenderse que si partimos desde cero el primer año de una Administración entrante, sometiendo la totalidad de las actividades a un examen de costos y resultados y haciendo las asignaciones en base a un análisis de Costo-Beneficio, no tendremos que aplicar todo el proceso, los demás años, en forma idéntica, puesto que contamos con el respaldo de un amplio análisis evaluativo realizado inicialmente.

5.4 FLEXIBILIDAD Y ADAPTABILIDAD DEL PROCESO BASE CERO.

Es conocido por todos que el mundo está cambiando constantemente. Las funciones contables y financieras se han modificado también con el surgimiento de nuevas disciplinas o especialidades, ante las cuales debemos adaptarnos rápidamente. Por esta razón, es necesario utilizar procedimientos de Planeación adecuados que nos permitan ajustar de manera rápida y sencilla las variaciones y cambios producidos. El Proceso Base Cero representa una filosofía básica de Planeación cuyo conjunto básico de procedimientos es muy flexible, por lo cual puede adaptarse fácilmente a las necesidades y-

cambios específicos de cada organización.

Durante el desarrollo de la Metodología Base Cero los paquetes de decisión pueden modificarse, añadirse o eliminarse sin afectar substancialmente el proceso. En igual forma, pueden elaborarse paquetes para nuevas actividades e incluirlos en la clasificación efectuada. Asimismo, las clasificaciones pueden revisarse y modificarse constantemente y de manera sencilla al variar los niveles de financiamiento; esto le permite a la administración tomar continuamente decisiones prácticas que aseguren el desarrollo óptimo del proceso.

Algunas de las decisiones que puede tomar la administración para adaptarse a los cambios son:

a) Revisiones de los supuestos de planeación. Generalmente existen variaciones en algunas de las predeterminaciones que integran todo el proceso, como son: control de calidad, ingeniería y planeación de la producción, mantenimiento y limpieza, etc. Estas desviaciones son motivadas frecuentemente por cambios en los niveles de producción o en las erogaciones de capital. Sin embargo, muchas veces no se sabe específicamente que partidas requieren cambios o si los cambios efectuados son correctos, ya que no se revisaron ni se aplicaron los supuestos de planeación debidamente. Es necesario, por tanto, determinar los cambios que requieren los supuestos de planeación antes de tomar las medidas correctivas correspondientes.

b) Reelaboración del proceso. En ocasiones se presentan dentro del proceso problemas imprevistos que deben ser-

ajustados. Por ejemplo, puede requerirse eliminar o añadir paquetes de decisión según su orden de importancia al reducirse o aumentarse los niveles de financiamiento establecidos inicialmente. Antes de realizar los cambios mencionados, debe revisarse y actualizarse el análisis del Proceso Base-Cero, para lo cual es necesario preparar nuevos paquetes de decisión que satisfagan las necesidades o resuelvan los problemas no previstos y modificar las clasificaciones adaptándolas a dichos cambios; también pueden identificarse los cambios por medio de una hoja de trabajo, sin necesidad de elaborar nuevos paquetes de decisión.

c) Reorganización. La flexibilidad del Proceso Base Cero nos permite realizar cambios en la estructura organizacional de una entidad, sin que tengan que afectarse los planes trazados originalmente. Para esto es necesario reajustar o modificar los paquetes y clasificaciones preparados anteriormente, adaptándolos en función de la nueva estructura organizacional. Por tanto, es necesario identificar claramente que paquetes son afectados por la reorganización, - cuales paquetes deben aumentarse o suprimirse y que clasificación debe asignárseles, determinando los costos o ahorros correspondientes.

Es importante señalar que el Proceso Base Cero representa una base muy sólida para preparar el "presupuesto variable" o "marginal", ya que complementa el análisis efectuado por los costos estándar. Utilizando la técnica de Costos Estándar podemos predeterminedar fácilmente la materia prima directa y los sueldos y salarios directos; sin embar-

go, existen mayores problemas para predeterminar y controlar los gastos generales de operación y costos indirectos de producción. Esto se debe a que dichos gastos incluyen diferentes actividades cuyas características de comportamiento son también distintas, en virtud de que pueden sobrepasar o ser inferiores, proporcionalmente, al volúmen de producción. Desafortunadamente las técnicas de presupuesto variable para gastos y costos "variables" sólo nos informan que dichos costos y gastos no coinciden pero no nos indican, de manera confiable, las soluciones idóneas. El Proceso Base Cero nos permite, por medio de su análisis, y auxiliado por el respaldo de técnicas y estudios complementarios, ajustar y controlar la mayor parte de los costos y gastos en la organización.

En mi opinión, una de las grandes ventajas que reporta el Proceso Base Cero es su flexibilidad, que nos permite aplicar a los problemas particulares de una organización soluciones igualmente específicas. J. Fred Weston y E. Brigham nos dicen que "los presupuestos impuestos en forma arbitraria pueden representar objetivos imposibles o normas demasiado vagas que originen frustraciones, resentimientos y faltas de control en los costos y utilidades"; de acuerdo con esto, pienso que los presupuestos no pueden implantarse efectivamente como si fueran "trajes a la medida", sino que es necesario adaptarlos en función de las características y requerimientos propios de cada organización; además, considero conveniente resaltar la importancia que tiene el Proceso Base Cero como un instrumento de planeación que nos permite prever los cambios y adaptarnos a ellos.

6. UTILIZACION DEL PROCESO BASE CERO A TRAVES DE FORMAS DE REGISTRO DE TIPO ELECTRONICO.

Es evidente que gran parte de los cambios que día a día van generándose son producidos por la evolución y desarrollo de los adelantos tecnológicos. Actualmente se mantiene en los diferentes sectores una tendencia hacia la integración de actividades de compilación, procesamiento y análisis de datos.

La utilización de las computadoras como instrumento de registro e información puede representar la solución de múltiples problemas administrativos, a la vez que puede constituir una carga económica si no es empleada eficientemente. De la misma forma, la utilización de las computadoras puede significar la clave del éxito o fracaso en la realización del Proceso Base Cero; los programas de computación, si se usan apropiadamente, pueden ser un arma importante para alcanzar todos los beneficios de esta metodología.

Las entidades pequeñas que sólo preparan un número reducido de paquetes no requieren la utilización de computadoras, pero las organizaciones grandes que manejan un gran volumen de paquetes sí precisan, generalmente, de estos modernos sistemas electrónicos. Los problemas y beneficios de implantación analizados, junto con la decisión de recurrir a un determinado tipo de sistema electrónico, nos dará la pauta para implantar el Proceso Base Cero en una organización.

6.1 APLICACIONES GENERALES.

Al igual que los procedimientos de implantación de la-

Metodología Base Cero, la utilización de las computadoras - varía en función de las necesidades y problemas específicos de cada organización. Sin embargo, podemos enunciar, en términos generales, las siguientes aplicaciones:

a) Clasificación de los paquetes de decisión.

Recapitulando, podemos recordar que cuando tenemos un gran volúmen de paquetes es muy difícil clasificarlos uno - por uno en orden de importancia; si convenimos en asignar - votos al revisarlos inicialmente, podemos analizar la clasificación preliminar y modificarla, a su vez, para obtener - la clasificación final. No obstante, este procedimiento apa - rentemente sencillo puede representar un trabajo sumamente - laborioso que puede producir errores, retrasos y múltiples - preocupaciones. La computadora puede agilizar este proceso, tabulando de manera rápida los votos asignados y clasificando los paquetes en orden de importancia; con esto puede proporcionar oportunamente la hoja de clasificación con acumu - laciones, porcentajes, etc.

b) Evaluación de clasificaciones y tendencias.

Este análisis va enfocado a detectar las variaciones - significativas en los distintos niveles de gastos, así como la inclusión o eliminación de algunas actividades. Esto nos permite tener un mejor criterio para evaluar la convenien - cia en los niveles de costos y gastos desde el punto de vista de su comportamiento, la efectividad y eficacia de las - actividades, etc.

Por medio de la computadora podemos conocer más eficazmente los cambios monetarios y de personal entre los dife -

rentes niveles o agrupamientos de la organización; pueden compararse históricamente los costos y personas, conociendo incluso tendencias de gastos en forma separada, promedio de sueldos y salarios, costo por persona, etc. Asimismo, a través de la computadora podemos agrupar los paquetes de decisión y sus clasificaciones en ciertos programas o unidades organizacionales. De esta forma puede conocerse el impacto de cada uno de los paquetes en el logro de los distintos programas, a la vez que pueden realizarse, cuando se requiera, análisis especiales para algunas partidas específicas de costos y operaciones.

Por último, la utilización de la computadora nos permite saber si se ha puesto el esfuerzo e interés necesario para aquellas funciones o programas que revisten mayor importancia.

c) Evaluación de los programas.

Un programa persigue un conjunto de metas y objetivos determinados; es necesario, por tanto, evaluar la importancia de los paquetes de decisión en relación al logro de un programa específico; sin embargo, esto es muy difícil debido a que no siempre se puede formular para el programa una sola clasificación consolidada de todos los paquetes; el programa, por sus mismas características, puede rebasar los límites organizacionales, a la vez que los paquetes que integran dicho programa se clasifican separadamente en distintas unidades organizacionales. Por ejemplo, pueden existir programas de servicio y mantenimiento, investigación y desarrollo, personal, etc., que abarcan varias divisiones. En

estos casos, las computadoras pueden contribuir a evaluar y unir clasificaciones separadas y elementos de distintas unidades organizacionales, de manera que puedan financiarse - aquellos paquetes que revisten mayor importancia, no sólo - para la división, sino en general para toda la organización.

d) Cambios en los paquetes y clasificaciones.

Los sistemas de computación nos proporcionan mayores - elementos para manejar los cambios y adaptaciones que constituyen la dinámica del proceso; nos sirve, en términos generales, para identificar los paquetes que deben aumentarse o reducirse durante el proceso, actualizando al mismo tiempo las clasificaciones correspondientes.

e) Cambios en los niveles de financiamiento.

La computadora nos ayuda a equilibrar el nivel de ingresos predeterminado con los niveles de gastos de los paquetes para un número elevado de organismos o divisiones. - De la misma forma, nos permite cambiar continuamente los niveles previstos, determinando nuevos niveles de reducción - en las clasificaciones.

f) Revisión de las funciones y medidas de trabajo.

Por medio de las computadoras pueden identificarse rápidamente las funciones específicas, comparando sus respectivas medidas de trabajo. Esta revisión complementa el análisis de los paquetes de decisión para funciones comunes como limpieza, mantenimiento, mercadotecnia, etc. Para llevar a cabo sus análisis, las computadoras utilizan listados de estas funciones y sus medidas cuantitativas; los paquetes - que identifica contienen un análisis funcional bien detalla

do, que incluye la codificación adecuada de las actividades y las medidas de trabajo que se desean analizar.

g) Como instrumento de control y Contabilidad.

La computadora, como hemos afirmado, puede adaptarse a las necesidades de cada organización; de la misma manera puede hacerlo en relación al sistema de control y contabilidad vigentes en la empresa. Aprovechando la información contenida en los paquetes de decisión pueden elaborarse predeterminaciones para cada unidad organizacional; para hacerlo es necesario combinar de la mejor manera la información considerada por renglones o subcuentas de gastos y el análisis mensual o trimestral de los mismos.

6.2 RECOMENDACIONES GENERALES.

Para que un sistema de computación funcione o sea útil a las necesidades de la organización, deben tomarse en cuenta, aparte de las aplicaciones analizadas, las siguientes características:

a) El sistema debe tener la cualidad de ser asequible a los diferentes criterios, pensando en los objetivos de la organización como un todo y que no solamente los altos ejecutivos pueden beneficiarse aprovechando las ventajas que el sistema representa. El sistema debe proporcionar a todos los niveles administrativos la información requerida para la Toma de Decisiones y Administración de las actividades.

b) Los documentos que pueden utilizarse para alimentar la computadora, ya sean los mismos paquetes de decisión o las formas de clasificación, deben contener todos los datos

necesarios como: nombres, claves, estructura de la organización, medidas de trabajo, etc. Cuando toda la información está soportada por una gran red de datos, es posible permitir al personal de cada nivel sucesivo suministrar los distintos criterios para llevar a cabo el proceso.

c) El sistema adoptado inicialmente debe ser flexible y adaptable a una posible expansión. El análisis de "¿qué pasaría si...?" es vital, ya que siempre tendremos que analizar las implicaciones de cada decisión. Podríamos preguntar, por ejemplo: "¿qué pasaría si cambio el 10 % de los fondos de la actividad X a la actividad Y?" "¿Cómo quedarán mis decisiones sobre fondos cuando hay miles de paquetes de decisión?" Estas preguntas son muy difíciles de contestar si no se cuenta con la herramienta adecuada, cuyas funciones cumple precisamente el programa de la computadora.

d) Debe ser cada división u organismo el que defina el grado de necesidad o nivel en que es significativo el uso de la computadora. Es decir, debe analizarse la importancia del sistema en los niveles funcionales, con la amplia participación del personal integrante.

e) Puede simplificarse el proceso colocando la información de los paquetes en un archivo permanente con un sólo número de identificación. Este número facilita la identificación de cada paquete aunque se encuentren en distintos niveles de consolidación. Asimismo, para que el proceso funcione efectivamente debe tenerse una gráfica de cuentas bien codificadas y una buena comprensión de toda la estructura en la organización.

f) Deben almacenarse ordenadamente las decisiones y datos reales de cada actividad, de manera que nos sirvan al repetir nuevamente el proceso el año siguiente.

Para decidir la adopción de un sistema de computación es necesario, también, basarnos en una planeación previa. Cuando no se está lo suficientemente planeado, o no se hacen estudios que justifiquen sus beneficios, son grandes los riesgos de fracasar económicamente al adquirir una computadora. Pienso que es necesario, antes de decidir sobre la adopción de un sistema de cómputo electrónico, reflexionar y conocer debidamente como se lleva a cabo un sistema de registro manual, como se lleva un diario continental, como se registran e integran los auxiliares, etc. Es decir, "debe pensarse antes de hacerse", sobre la base de una planeación adecuada. Esta decisión, al igual que muchas otras, pone de manifiesto nuestra plena capacidad de ser como personas el principal factor de cambio, avance y perfeccionamiento de los sistemas.

7. RELACION DEL PROCESO BASE CERO Y EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

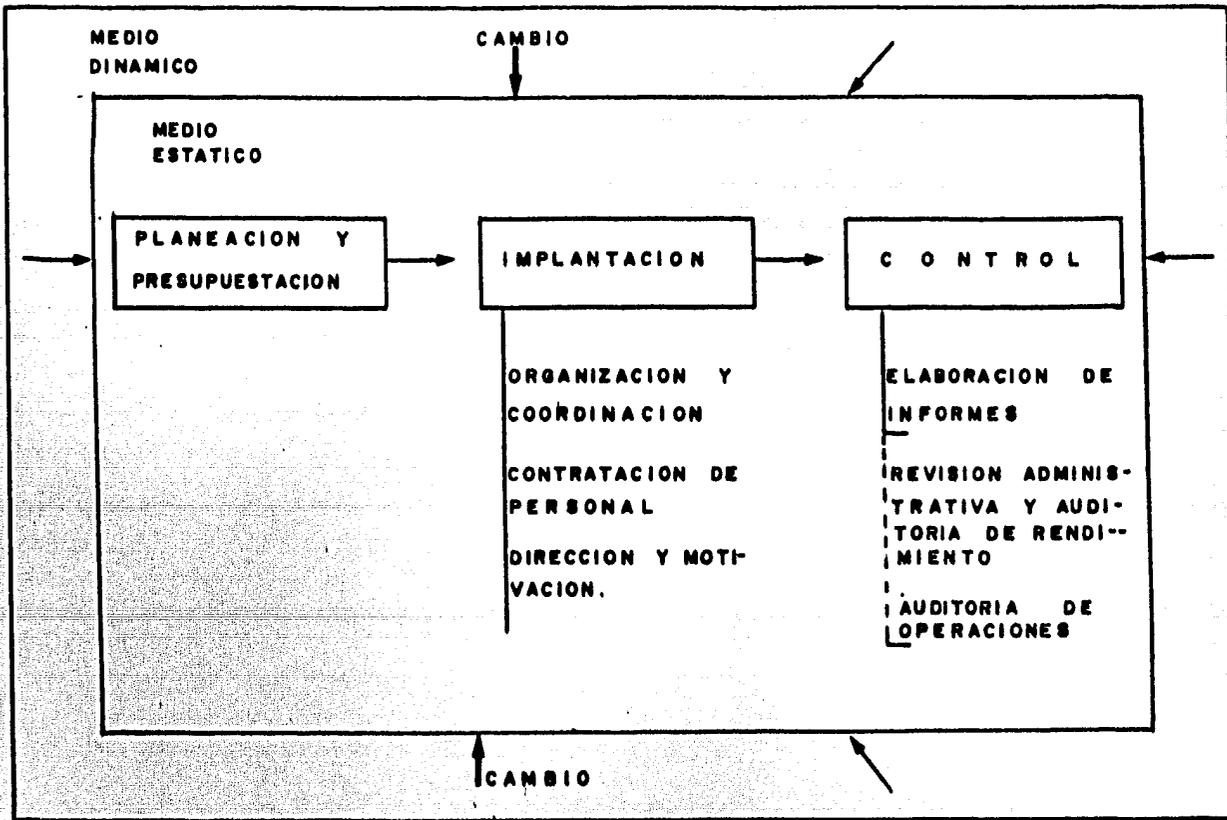
7.1 COMO MEDIO PARA SU IMPLANTACION Y CONTROL.

La Metodología Base Cero no representa, como aclara Paul J. Stonich "un proceso más de presupuestación, ni tampoco un filtro mágico para todos los males anteriores de presupuestación y planificación". Como un instrumento de planeación, el Proceso Base Cero constituye una realidad concreta, con conciencia plena de sus alcances y repercusiones en el Proceso Administrativo.

Hemos tratado de resaltar, a lo largo de este trabajo, la importancia que tiene la Administración como base esencial para llevar a cabo la Metodología Base Cero. De la misma forma, podemos observar que dicha metodología coincide con cada una de las etapas que integran el Proceso Administrativo en una organización, toda vez que finaliza con el control, al comparar los planes trazados con la realidad alcanzada para tomar las decisiones correctivas convenientes.

Además de representar un medio de operación idóneo para el personal, el Proceso Base Cero abarca una serie integrada de elementos, que le reporta a la gerencia un instrumento práctico para manejar efectivamente la organización, y la cual podríamos identificar en la ilustración No. 8.

Durante la fase inicial del Proceso Base Cero se fijan, como hemos explicado, los objetivos y metas perseguidos, investigando los distintos factores que los afectan, para determinar los distintos cursos de acción o alternativas. Para realizar esto se establecen principios, secuencias de -



operación y tiempos. Estas fases de Previsión y Planeación forman la parte preliminar del proceso, y en base a la cual se determinan las decisiones y el comportamiento en general de todos los elementos de la organización; esta fase inicial comprende, además, el establecimiento de estrategias, tácticas, procedimientos, etc., para lo cual se utilizan manuales, diagramas, gráficas y técnicas de control presupuestal. La Administración puede, en principio, trabajar en un medio ambiente estático donde los lineamientos y supuestos de planeación son constantes; en estas condiciones, cualquier fluctuación del medio ambiente interno o externo puede ser ajustada fácilmente, siempre que no rebasen los límites de control establecidos. No obstante, los cambios significativos provocan que tenga que trabajarse en un medio ambiente dinámico, ya que pueden modificarse o sustituirse los planes y actividades considerados inicialmente.

La implantación del Proceso Base Cero reviste gran importancia al considerar los siguientes elementos del Proceso Administrativo:

-Organización y coordinación. Se requiere que la gerencia evalúe la estructura de la organización y las relaciones que existen entre las actividades y las unidades organizacionales. La coordinación del proceso debe abarcar todas las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de la entidad; de esta forma, se determinan los costos y problemas de interdependencia entre las distintas áreas.

-Integración del personal, que se refiere a obtener y-

articular los elementos materiales y humanos, buscando adaptar a los hombres en las distintas funciones. El Proceso Base Cero determina las necesidades de personal para cada actividad e identifica el tipo de personas y las funciones - que deben desarrollar.

Durante el proceso de preparación y clasificación de los paquetes pueden determinarse problemas y necesidades de personal, por lo cual debe procurarse obtener un informe - completo en base al cual puedan tomarse las decisiones adecuadas. La obligada relación entre las metas particulares - para supeditarlas a la meta común general nos lleva a reflexionar sobre el definido alcance del Proceso Base Cero en - cuanto a la integración y coordinación, siguiendo con fidelidad el curso del Proceso Administrativo.

-La Dirección, que es el elemento de la Administración en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad ejercida y delegada, a través de canales de comunicación adecuados y controlando los resultados por medio de una supervisión idónea. El Proceso Base Cero permite a la gerencia dirigir y motivar a los empleados; esto se favorece precisamente por la participación de jefes y subordinados en la elaboración y evaluación de los paquetes de decisión.

-El Control. Una vez que se implanta y se lleva a cabo el Proceso Base Cero podemos ir detectando las variaciones de los resultados, en relación con los planes trazados inicialmente. Es en estos momentos cuando la gerencia incorpora la última fase del Proceso Administrativo, el control co

mo medio para "corregir, formular y mejorar nuevos planes".

Generalmente la determinación y el análisis de las diferencias nos da la pauta para efectuar los ajustes necesarios; los reportes comunes que indican variaciones en los costos y las personas, complementados con los reportes estándar para cargas de trabajo y medidas de rendimiento, nos permiten conocer las desviaciones y tomar las decisiones correctivas. Sin embargo, existen algunas actividades de servicio y mantenimiento en que no pueden identificarse fácilmente dichas cargas de trabajo o medidas de rendimiento y cuya evaluación y control debe determinarse, consecuentemente, por medio de revisiones especiales o de Auditoría.

7.2 COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LAS OPERACIONES Y RENDIMIENTO DE LA ENTIDAD.

Aunque no puede afirmarse que el Proceso Base Cero ni cualquier otro sistema de planeación o presupuestación resuelva todos los problemas de la entidad, sí podemos concluir, a través del estudio realizado, que esta metodología constituye una gran herramienta para mejorar la Administración y detectar los principales problemas y deficiencias que afectan a la entidad.

La organización mantiene esfuerzos crecientes por mejorar continuamente sus operaciones y su rendimiento; para lograr esto utiliza la Auditoría Operacional, la cual puede combinarse con el Proceso Base Cero para tener mayores perspectivas de llevar a cabo exitosamente este esfuerzo.

"La Auditoría Operacional consiste en el examen de las

áreas de operación de una entidad para determinar si se tienen implantados los controles para operar con eficiencia y eficacia, tendientes a la disminución de costos y gastos para lograr un incremento en el rendimiento o productividad". El Proceso Base Cero complementa la labor de Auditoría Operacional, al realizar conjuntamente el análisis, estudio y síntesis de las actividades, derivados de la utilización de los elementos materiales, humanos y técnicos, aplicados a cada área específica de la empresa.

Dependiendo de las características y necesidades de la entidad, la Auditoría Operacional puede realizarse con uno o varios tipos de participantes; debido a que los problemas administrativos aumentan en un medio ambiente dinámico, puede establecerse en la entidad un departamento o grupo de personas para realizar constantemente este tipo de revisiones; esta necesidad es mayor, todavía, por la insuficiencia de control e indicadores que identifiquen claramente el potencial de actividades y las formas para alcanzarlo.

Muchas veces el Proceso Base Cero no puede analizar detalladamente un área problemática; la gerencia debe resolver el problema, para lo cual utiliza la Auditoría Operacional. Por ejemplo: el Proceso Base Cero puede indicar que la función de mantenimiento observa tendencias perjudiciales, que los costos se incrementan día con día en forma desproporcionada y que su comportamiento es muy diferente aún en áreas semejantes. Para dar respuesta a estos problemas, la entidad puede realizar una Auditoría Operacional, en la cual se desarrollarán análisis más exhaustivos, investigando y

evaluando los diferentes aspectos para hacer las rectificaciones pertinentes. Por medio de la Auditoría Operacional - podríamos encontrar, por ejemplo: que la función de mantenimiento tiene muchas peticiones que no se justifican en cuanto a necesidad y tiempo; no se controlan debidamente los materiales y existen, por tanto, excesos y obsolescencia en los inventarios, los programas son deficientes por lo que - hay atrasos en la producción; no hay control de personal calificado, etc.

El Proceso Base Cero proporciona una gran ayuda para - mejorar las operaciones y el rendimiento de la entidad, ya que identifica los problemas y las posibles mejoras de operación en algunas áreas, favoreciendo la aplicación de la - Auditoría Operacional. Esta información es proporcionada por medio de secuencias de datos sobre costos, medidas de trabajo, comparaciones y análisis de tendencias, duplicidad de - funciones, identificación de objetivos y metas, relaciones entre las actividades, alternativas, etc.

Una vez que la Metodología Base Cero determina las áreas problema, para centrar nuestra revisión podemos desarrollar un "intento" de metodología para Auditoría Operacional, que puede abarcar los siguientes pasos:

10.) Familiarización, que nos sirve para conocer y revisar estrechamente las operaciones y su relación; esto nos facilita el conocimiento de la estructura organizacional, - los objetivos, sistemas, técnicas y procedimientos recomendables, políticas de la entidad, etc. Para profundizar más se requiere:

-Visitas a la planta, para observar físicamente como se lleva a cabo la operación y detectar "pistas" de los posibles problemas y sus causas.

-Utilización del Análisis Financiero como orientador en la formulación de juicios que permitan emitir opiniones sobre las cifras y obtener mejores indicios de las secciones donde se requiere un mayor alcance de nuestros procedimientos; debemos considerar a este respecto la información financiera y su análisis "como un medio y no como un fin".

-Análisis de la información operativa y entrevistas para conocer más ampliamente las operaciones y sus distintos controles.

En esta etapa y a lo largo de toda la Auditoría Operacional, el Proceso Base Cero aporta una "biblioteca asequible" en la cual pueden utilizarse los paquetes de decisión para actividades específicas que se van a revisar, de actividades semejantes en otras secciones de la organización, y actividades que pueden influir o ser afectadas por la operación.

2o.) Examen de la documentación para complementar nuestro conocimiento general y verificar los indicios detectados. Pueden revisarse los paquetes de decisión y sus clasificaciones para tener un mejor marco de conocimiento de las actividades, sus costos, beneficios, consecuencias, medidas de trabajo, etc.

3o.) Diagnóstico preliminar, donde concentramos nuestro reconocimiento panorámico, en el que planteamos los principales problemas encontrados y sus soluciones proba

bles. Este resumen preliminar puede compararse con la evaluación de operaciones y la información contenida en los paquetes, para ir efectuando las modificaciones procedentes e ir complementando dicha información con los análisis y evaluaciones desarrollados.

4o.) Selección de operaciones a revisar detalladamente jerarquizándolas en función de su importancia o características. El Proceso Base Cero nos facilita y agiliza este proceso, y nos ayuda a determinar los procedimientos y áreas - potenciales que producen un mayor impacto en la efectividad de las operaciones y utilidades.

5o.) Ejecución, que se refiere a las técnicas que deben utilizarse en el equipo de trabajo, tales como: cuestionarios, estadísticas, programas de trabajo, gráficas, diagramas de flujo, etc. Estas técnicas son empleadas, también, durante la planeación e implantación de la Metodología Base Cero, por lo que puede coordinarse más adecuadamente el trabajo, evitando a la vez, duplicidad de funciones.

6o.) Reflexión acerca de los hallazgos encontrados antes de comunicarlos a la gerencia, con el objeto de detectar las causas, cuantificar el efecto y las consecuencias, meditar las sugerencias pertinentes, etc. El Proceso Base Cero reportará un mejor punto de partida para reflexionar y normar el criterio del auditor sobre la trascendencia de estos aspectos. Los paquetes de decisión identifican, en ocasiones, alternativas excelentes que por situaciones especiales no pudieron ser aprobadas y que por medio de este análisis detallado se hace evidente su importancia.

7o.) Diagnóstico, como resultado o informe del trabajo realizado, que incluye los cambios recomendados, el efecto-
previsto, etc. El análisis evaluativo desarrollado por el -
Proceso Base Cero ofrece un marco complementario para funda-
mentar los cambios recomendados por la Auditoría Operacio-
nal, y favorece la implantación de mejoras en los sistemas-
de planeación, implementación y control del proceso.

Considero pertinente señalar que esta metodología no -
puede estandarizarse aún en áreas semejantes, ya que siempre
habrá dolencias o necesidades específicas que puedan, en un
momento determinado, modificar el proceso o alterar el or-
den de sus pasos. Lo que sí me parece realmente importante-
es la "actitud mental e independencia de criterio" del pro-
fesional que realiza este trabajo y en base a las cuales se
determina, en mi opinión, la utilidad de dicho servicio.

Estoy plenamente convencido de que no debe seguirse en
focando el trabajo de Auditoría en función del pasado, para
detectar fraudes o para saber "cuanto se robaron y quién se
lo robó". Tampoco podemos seguir pensando en dicha actividad
como un medio para conseguir un informe o "dictámen" que -
nos proteja fiscalmente o nos recomiende abiertamente ante-
terceros. Es necesario, en mi opinión, prescindir de pretex-
tos subjetivos y enfocarnos directamente a la esencia de -
las cosas. No basta con mirar hacia el pasado si no vamos a
poder enmendar nuestros errores; es necesario centrar nues-
tra atención en cómo hacer mejor las cosas en el futuro. No
debemos limitarnos a reportar cuánto se ganó o se perdió, -
sino porqué se ganó poco o porqué se perdió, y como debemos

actuar para solucionar los problemas y alcanzar mayor efectividad y eficacia de nuestras operaciones en el futuro.

Es necesario utilizar todas las técnicas que tenemos a nuestro alcance y que, muchas veces por desconocimiento o negligencia ignoramos o no aprovechamos debidamente. Es apremiante, en mi consideración, explorar y profundizar más en aquellas técnicas o métodos que pueden proporcionarnos un beneficio; no debemos conformarnos con recibir una simple "barnizada" de aquellos elementos que, aunque pretendemos no darnos cuenta, bien podrían representarnos un medio para solucionar gran parte de los problemas y deficiencias que nos agobian actualmente.

7.3 PAPEL DEL LICENCIADO EN CONTADURIA EN EL DESARROLLO DEL PROCESO BASE CERO.

La Contabilidad, al igual que la mayor parte de las profesiones no se ha quedado atrás con la evolución y desarrollo de los avances técnicos. Esta disciplina ha transformado sus procedimientos originales de control y registros manuales a registros electromecánicos y electrónicos. Asimismo, ha dejado atrás el simple registro histórico de las operaciones, interpretando la información y aprovechando las técnicas que le permiten proyectarse hacia el futuro y controlar mejor los resultados.

Debido a que la Metodología Base Cero pretende responsabilizar y hacer participar cada vez más al personal y los departamentos en el desarrollo del proceso presupuestal, es preciso que la Contabilidad se adecúe, de manera que propo

cione información más clara, correcta y oportuna de las operaciones de la entidad, para tomar adecuadamente las decisiones.

El licenciado en Contaduría es, por su preparación integral, la persona más indicada para coordinar y controlar la implantación y desarrollo del Proceso Base Cero en las distintas organizaciones. Los conocimientos académicos que adquiere, complementados con una amplia experiencia profesional y capacitación en distintas especialidades, le permiten ser considerado como el especialista idóneo para dirigir la realización del proceso; esta consideración puede respaldarse con el siguiente análisis:

a) El Licenciado en Contaduría, por sus conocimientos adquiridos puede prestar sus servicios en cualquier tipo de organización, ya sea empresas privadas, instituciones gubernamentales, de participación estatal, etc.

b) Sus campos de actuación (Contabilidad General, Costos, Finanzas, Auditoría, Organización, Impuestos, Consultoría, etc.) le reportan un mejor marco para coordinar adecuadamente el proceso.

c) Puede interdisciplinarse con otros profesionistas o especialistas para obtener mayor realismo en los análisis y evaluaciones de las distintas operaciones.

d) Posee capacidad para llevar a cabo la Planeación integral de la entidad, tanto a corto como a largo plazo, a la vez que se encuentra en posición ideal para conciliar las demandas múltiples y a veces antagónicas de las distintas funciones.

e) Utiliza técnicas y herramientas para planear objetivamente el proceso, de tal forma que la organización alcance plenamente sus objetivos y metas. Puede para este propósito emplear las técnicas más efectivas de predeterminación, de evaluación de cargas de trabajo y medición de rendimiento, selección de proyectos con base en valor presente, etc.

f) Posee los conocimientos suficientes para coadyuvar, mediante la integración de instrumentos administrativos, modificación de sistemas, procedimientos, asesoría, etc., al logro de la máxima eficiencia.

g) Recomienda estrategias y decisiones respecto de cómo deben asignarse los costos de las actividades, como de deben manejarse los aumentos de sueldos y salarios, como de deben hacerse los ajustes, etc.

h) Participa activamente en el diseño de las formas y clasificaciones de las diferentes actividades.

i) Puede formar parte activa del comité de presupuestos y realizar todas las funciones que le son inherentes.

j) Puede encargarse de coordinar la elaboración del manual de operaciones del Proceso Base Cero, así como de revisar el análisis y clasificación de los paquetes de decisión e integrar las modificaciones necesarias.

k) Presenta los resultados de revisión y aprobación de las actividades integrándolas a través de Estados Financieros. Al llevar a cabo la cuantificación y registro de las operaciones, el Licenciado en Contaduría lleva un control de las repercusiones que traen consigo, considerando a la vez los principios y reglas de presentación aplicables.

l) Puede realizar actividades de Auditoría Operacional tendientes a incrementar la productividad de la entidad.

m) Lleva a cabo el control de las cifras predeterminadas, comparándolas periódicamente con las cifras reales para identificar y comunicar las posibles variaciones.

n) Mediante la determinación y análisis de las diferencias, el Licenciado en Contaduría efectúa los ajustes necesarios para llevar a cabo el control presupuestal.

Con las características mencionadas anteriormente no pretendo establecer una "receta" de las funciones y deberes del Licenciado en Contaduría, sino subrayar la importancia que tiene este profesionista en el desarrollo eficaz del Proceso Base Cero, y cuya función puede proporcionar grandes beneficios a cualquier organización, siempre y cuando se encuentre bien orientada. Estoy convencido de que como tal, no podemos permanecer a la expectativa sino desempeñar un papel más activo, no como "tuercas y pernos de un proceso" sino con actitud mental emprendedora e independencia de criterio. "Debemos mantener una mentalidad abierta al cambio pensando que la Administración es perfectible" y aportando nuestros conocimientos técnicos y nuestro carácter social, en la medida de nuestras posibilidades, sobre la base de una actitud honesta, imparcial y profesional.

8. EL PROCESO BASE CERO Y SU APLICACION GUBERNAMENTAL EN MEXICO.

Es conocido que México, al igual que la mayor parte de los países del mundo, se encuentra ante el grave problema - de determinar que tipo de sistema presupuestal debe emplear para predeterminar toda su economía durante un período definido. En virtud de que, como tradicionalmente se ha visto, - el Presupuesto Gubernamental no ha funcionado correctamente, es apremiante e imprescindible tratar de buscar o implemen- tar una solución adecuada. Esto se hace más necesario ahora que las administraciones se están viendo afectadas por los- impactos que están produciendo, en los diversos sectores de la Economía, los fuertes cambios y presiones internas y ex- ternas a que están siendo sometidas.

Los fenómenos y cambios que día con día van generándo- se, aunado al Sistema Económico-Social conforme al cual nos desenvolvemos ha fomentado, en mi opinión, errores, descui- dos y abusos por parte de amplios sectores, que no se han - preocupado por combatir la corrupción y la ineficiencia que hemos venido arrastrando por muchos años. Considero que es- oportuno y necesario continuar el esfuerzo de aquellos que- ya se han preocupado por justificar su labor socialmente, - procurando al alcance de nuestras posibilidades, aportar o- implementar aquellos elementos o técnicas que contribuyan a contrarrestar los problemas, y a satisfacer eficazmente las amplias necesidades y requerimientos que tiene nuestro país actualmente.

A través de las pasadas administraciones se ha observa

do una tendencia a mantener actividades diversas, justificando únicamente los aumentos o disminuciones "razonables" en relación al año anterior, pero que no muestran un análisis sistemático que pruebe, de manera convincente, la importancia de la actividad como parte integral del sistema. Desafortunadamente, existen todavía actividades cuyo financiamiento se justifica, en ocasiones, por consideraciones políticas y juicios subjetivos, en lugar de evaluarse efectivamente por medio de análisis de Costo-Beneficio. Asimismo no existe, muchas veces, relación entre la evaluación y la Toma de Decisiones correspondiente; esto ha motivado que se elaboren presupuestos con una completa falta de realismo y conciencia de costo, que provoca que tenga que ajustarse y remendarse constantemente, a la vez que favorece situaciones de despilfarro, fraude o ineficiencia.

El Proceso Base Cero, como un instrumento de planeación, efectúa una evaluación detallada de las actividades así como de sus políticas y alternativas, por lo cual puede representar una buena herramienta para desarrollar racionalmente el Presupuesto Gubernamental, a la vez que le ayuda a determinar como alcanzar los objetivos y planes establecidos.

Una de las más grandes deficiencias que caracteriza al Presupuesto Gubernamental es, en mi opinión, la escasa o nula participación del personal en su elaboración; tradicionalmente, el presupuesto ha sido coordinado y realizado por los altos ejecutivos y funcionarios de los departamentos y secciones principales de las distintas dependencias. Sin em

bargo, no se coordina la intervención plena de los jefes y empleados menores, que son los que tienen a su cargo la realización de la mayor parte de las actividades y que, por tanto, juegan un papel muy significativo en el desarrollo eficaz del programa. Esta falta de participación fomenta, en mi opinión, la apatía y falta de interés por el funcionamiento del presupuesto; no podemos continuar preparando año con año "presupuestos de escritorio" que sólo nos reportan rompimientos desmedidos. Es necesario, por tanto, promover y apoyar la intervención de todos los integrantes aunque esta se dé en distinto grado; de la misma forma debe promoverse la capacitación y educación a diferentes niveles respecto de: ¿qué es el presupuesto, para qué sirve, cómo deben participar?, etc. La Metodología Base Cero es un instrumento práctico para que los jefes y el personal a nivel funcional evalúen las actividades, hagan recomendaciones en cuanto a los métodos más efectivos y eficaces para lograr los objetivos planeados, etc.

El Presupuesto no ha considerado habitualmente los distintos niveles de financiamiento a la vez que, por falta de tiempo u organización, concentran su atención sólo en la efectividad de los programas nuevos o en los aumentos de los ya existentes, sin tomar en cuenta la eficacia con que se realizan las diversas actividades. Estoy de acuerdo en que debe mantenerse la "Importancia Relativa" y de que "el fin justifica los medios"; sin embargo, tampoco me parece correcta esta situación, ya que el uso ineficaz de los escasos recursos limita aún más los esfuerzos y, consecuentemente, re

duce la efectividad de dichos programas. El Proceso Base Cero ofrece un método para evaluar el impacto que tienen los distintos niveles de financiamiento en el desarrollo de las actividades, a la vez que evalúa detalladamente la eficacia y la efectividad de todos los planes; el Proceso Base Cero, basado en una filosofía integral de Planeación, reporta una mejor evaluación y asignación de los recursos.

El Presupuesto Gubernamental comprende diferentes estrategias y alternativas para efectuar compensaciones o ajustes entre los diferentes programas. Sin embargo, la deficiente evaluación de las operaciones provoca una gran heterogeneidad y desproporción de éstas en relación a los niveles reales de financiamiento, que hace casi imposible su compensación con otras actividades. Este problema es más grande en la mayor parte de los gobiernos locales o estatales, cuyo presupuesto debe equilibrarse sin sobrepasar un monto fijo determinado. Comúnmente se trata de reducir el nivel de financiamiento de una actividad para aumentar el de otra, lo cual significa, si no se analiza efectivamente dicho cambio, "destapar un hoyo para tapar otro", ya que sólo se atenúa pero no se elimina el problema. El Proceso Base Cero, como un medio de análisis planeado y dirigido de las actividades nos proporciona métodos alternativos y planes de acción para dar solución a hechos imprevistos.

Debe realizarse una adecuada Planeación y Programación de los recursos; los servicios de apoyo y las partidas referentes a las demás erogaciones deben evaluarse y justificarse objetivamente, de manera que puedan evitarse "fugas de -

recursos" y malos manejos del presupuesto. La Metodología Base Cero sí podría ser compatible con el calendario y los requerimientos de tiempo del Presupuesto Gubernamental ya que las decisiones básicas son tomadas, en su mayor parte, previamente a las recomendaciones del presupuesto total. De la misma forma, el Proceso Base Cero puede representar una base más sólida para fundamentar los cálculos y cambios de actividades del Presupuesto Gubernamental, a la vez que le sirve de apoyo para realizar conjuntamente el trabajo y uniformar más los criterios para tomar decisiones.

Es importante señalar que para lograr la eficiencia en la elaboración del Presupuesto Gubernamental, se requiere un sistema, basado en una filosofía de Administración idónea, que nos permita encauzar nuestros esfuerzos hacia un objetivo común. Anteriormente las decisiones se tomaban por intuición y juicios subjetivos; ahora deben basarse efectivamente en hechos objetivos. La Metodología Base Cero alcanza su máxima expresión en un sistema donde los objetivos y metas forman parte de un plan general de Administración por Objetivos; debe evitarse la Planeación fraccionada de una o más actividades, procurando establecer un contexto de Planeación integral, que permita una aplicación uniforme del proceso.

Considero que una de las graves fallas que incorpora el Presupuesto Gubernamental en México, es que no se tiene una conciencia plena o convicción de las metas y objetivos perseguidos, o bien existen confusiones respecto de la forma en que pueden alcanzarse. Nuestro país no ha sabido dis-

poner aceptablemente de nuestros recursos utilizables, especialmente del elemento humano, cuya importancia es mayor, - como principal medio en la creación y selección de los métodos de operación y control existentes. Debido a múltiples - intereses hemos venido desarrollando e incrementando un sistema administrativo, que por sus mismas condiciones, parece mantenerse y fortalecerse cada vez más en su misma ineficiencia, y que por su misma heterogeneidad y falta de Planeación impide, de manera definitiva, la implantación e implementación de ciertos métodos, como el que constituye el objeto de nuestro estudio.

Todo lo antes expuesto me parece esencialmente válido, no obstante quiero reconocer, porque considero de justicia - así hacerlo, que en la presente administración pública se - están llevando a la práctica cambios sensibles en cuanto a la elaboración de presupuestos, ya que a la fecha en la mayoría de las Secretarías de Estado y Empresas Descentralizadas, se formulan, conjuntamente a los presupuestos de gastos, los correspondientes programas, objetivos y metas específicas a cada sector en los que se ha estructurado la economía del país, que sin llegar a tener todavía la profundidad del Proceso Base Cero, nos alienta a suponer un viraje - esencial en esta dirección.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta que si en las organizaciones en donde una de las finalidades últimas es la de obtener el máximo beneficio económico, resulta a veces difícil de convencer a los ejecutivos de las mismas para que adopten esta metodología, en los organismos públicos,

en donde la mayoría de los directivos adolece de una clara conciencia hacia los objetivos del Estado, amén de otras actitudes por todos conocidas y, por otra parte, que las finalidades de los servicios públicos están orientadas hacia el beneficio social y a la creación de la infraestructura económica, es bastante ya el hecho de que se esté desarrollando la formulación de los presupuestos sobre la base de satisfacer aceptablemente estos programas, lo que conducirá, así lo espero, a la implantación del Proceso Base Cero.

C O N C L U S I O N E S

1. En estricta teoría y terminología Contable-Financiera Presupuesto es la predeterminación de toda la economía de la entidad. El Proceso Base Cero es una metodología auxiliar para evaluar objetivamente costos indirectos y gastos de operación, que complementa adecuadamente la toma de decisiones presupuestal y permite un uso más razonable y racional de los recursos disponibles.

2. La Metodología Base Cero no es un concepto nuevo sino la formalización de una reflexión y una necesidad ya existente por parte de las distintas organizaciones. No viene a suprimir o sustituir el sistema presupuestal tradicional sino a complementarlo adecuadamente, por medio de un enfoque adicional que le aporta beneficios significativos.

3. Debe enfatizarse la importancia que tiene la Planeación y la filosofía de Administración sobre la cual se fundamenta toda la Metodología Base Cero y sin la cual sería imposible su desarrollo. Una Planeación adecuada nos permite una clara comprensión y un cuidadoso análisis de las actividades a realizar y de las opciones para cumplir con los planes trazados y los resultados esperados.

4. Para implantar y llevar a cabo la Metodología Base-Cero es necesario conocer previamente las necesidades y problemas característicos de cada organización. Esto lo haremos mediante la Planeación "no como una fórmula absoluta si

no como una necesidad adaptable", no a través de una "receta" establecida sino a nivel profesional, adaptando a los problemas particulares de una entidad soluciones igualmente específicas.

5. Para que el Proceso Base Cero funcione se requiere el apoyo de la administración y una dirección y supervisión adecuadas; pero sobre todo, la plena participación de los integrantes de la organización, que nos permite combinar los distintos criterios y habilidades en la evaluación y clasificación de los diversos paquetes de decisión. En esta medida se favorece la comunicación, la coordinación y la motivación del personal, ya que de otra manera, nadie querrá participar en la realización de algo en cuya elaboración no ha participado.

6. En México, a nivel gubernamental, no se ha implantado todavía la elaboración de los presupuestos con el alcance que requiere el Proceso Base Cero; no obstante, en la actualidad se hacen esfuerzos por mejorarlos, formulando dichos presupuestos en función de programas específicos que incluyen metas y objetivos determinados. Es comprensible la complejidad que representa cambiar una estructura completa, implicada por múltiples y diversos factores. Sin embargo, es también evidente la acepción de Peter A. Pyhrr en el sentido de que "son aquellas organizaciones que tienen mayores problemas para implantar esta metodología las que, generalmente, más la necesitan". Por tanto, no podemos permanecer-

a la expectativa; es preciso promover una amplia educación a diferentes niveles, no para aprender a "llenar formas" sino para comprender e interpretar claramente: ¿qué es el Proceso Base Cero?, ¿para qué sirve?, ¿cómo debemos participar?, etc.

7. Es recomendable utilizar las técnicas que tenemos a nuestro alcance y que muchas veces por desconocimiento o negligencia ignoramos o no aprovechamos debidamente. Debemos explorar y profundizar más en aquellas técnicas o métodos que pueden proporcionarnos un beneficio; no podemos conformarnos con recibir una simple "barnizada" de aquellos elementos que, aunque pretendemos no darnos cuenta, bien podrían representarnos un medio para solucionar gran parte de los problemas y deficiencias que nos agobian actualmente.

B I B L I O G R A F I A .

ADMINISTRACION FINANCIERA DE EMPRESAS. J. Fred Weston y Eugene F. Brigham. Nueva Editorial Interamericana, S. A.- Tercera Edición, 1975.

ADMINISTRACION POR OBJETIVOS. Francisco J. Laris. Ejecutivos de Finanzas. Mayo-Junio 1972.

APUNTES DE FINANZAS III. Ricardo Solís Rosales y Enrique Oropeza Pérez. Colección Finanzas 1974. Facultad de Contaduría y Administración, U.N.A.M.

"COMO PLANIFICAR Y PRESUPUESTAR CON BASE EN CERO" (Zero-Base Planning and budgeting). Paul J. Stonich con la colaboración de miembros del cuerpo directivo de la Management Analysis Center, Inc. Expansión, Junio de 1978. Edición fuera de serie.

"COMO PRESUPUESTAR SOBRE UNA BASE DE CERO". Peter A. - Fyhr. Biblioteca Harvard de Administración de Empresas. Publicado originalmente por la Harvard Business Review bajo el título de Zero-Base Budgeting. Fascículo Núm. 47.

CONTROL DE PRESUPUESTOS EN LA ADMINISTRACION POR OBJETIVOS. Antonio Pérez Rojas. Tesis E.S.C.A. Universidad de - Guanajuato 1977.

"¿DONDE FUNCIONA MEJOR LA PRESUPUESTACION CON BASE EN CERO?" James D. Suver y Ray L. Brown. Biblioteca Harvard Business Review bajo el título de ¿Where does Zero Base Budgeting work? Fascículo Núm. 186.

EL CONTADOR PUBLICO COMO CONTRALOR DIRIGIENDO LA ACTIVIDAD PRESUPUESTAL. Ramírez Vilchis Marcela Graciela. Tesis U.N.A.M. 1973.

EL PRESUPUESTO EN EL CONTROL DE LAS EMPRESAS. Rautens- trauch y Villers. Fondo de Cultura Económica.

EL PROCESO DE PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA. Cano Castellanos Manuel. México 1978- Tesis U.N.A.M.

ESTABLECIMIENTO DEL PRESUPUESTO CON BASE CERO. Kendall E. Burrougs. Ejecutivos de Finanzas. Año VII Núm. 6, Junio de 1978. Tomado de Financial Executives Institute, Marzo de 1978.

HOW TO DEVELOP A SUCCESSFUL ZERO-BASE BUDGETING PROGRAM. Raymond Dreyfack. The Dartnell Corporation. 1978.

LAS FUNCIONES DEL CONTADOR PUBLICO EN EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DEL COMITE DE PRESUPUESTOS. Coballasi Hernández José. Tesis U.N.A.M. México, 1971.

ORIGEN Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION. Adalberto Ríos Szalay y Andrés Paniagua Aduna. Marzo 1975.

PRESUPUESTO BASE CERO. Peter A. Pyhrr. Editorial Limusa México 1978.

TECNICA PRESUPUESTAL. Cristóbal del Río González. Ediciones Contables y Administrativas, S. A. México 1977, Séptima Edición.

APUNTES DE VARIAS MATERIAS: Finanzas, Sistemas de Información Financiera, Auditoría, Administración, Informática, Seminario de Desarrollo Profesional, etc.

CONFERENCIAS:

C. PROFR. ROBERTO DUTILLY PALMER
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE INVESTIGACION
PRESUPUESTO BASE CERO.

He tratado por medio de este trabajo de cubrir los objetivos principales del Seminario de Investigación, el cual pongo a su atenta consideración. A continuación expongo a usted algunas observaciones relativas al mismo, las cuales considero de importancia para su mejor comprensión y aprovechamiento:

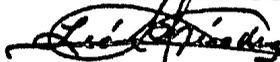
1. A través del desarrollo del seminario he tratado de ampliar mi bibliografía, procurando utilizar el material disponible adaptándolo de manera práctica a situaciones y ejemplos actuales que considero de interés general.

2. Existen algunos capítulos cuyo contenido es eminentemente teórico; a este respecto he tratado de ser conciso, tratando de explicar brevemente algunos conceptos a cuya aplicación bien podría dedicárseles un capítulo entero.

3. He observado que parte de los textos de que disponemos son traducciones de libros en Inglés, que no corresponden estrictamente, en cuanto a terminología y algunos aspectos técnicos, con los conceptos e ideas estudiados anteriormente. Por esta razón, he procurado complementar los temas con estudios realizados y apuntes tomados a través de mi formación académica y práctica profesional.

4. Durante el desarrollo del trabajo he procurado conservar la secuencia que guarda el estudio realizado por Peter A. Pyhrr, ya que me parece lógica y útil para fines pedagógicos, puesto que reviste sentido común y va progresivamente de lo fácil a lo difícil.

ATENCAMENTE



Gustavo León Méndez