

Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero

JOSÉ BAREA y JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ (UAM/IEF)

“Si la puesta en práctica de las buenas ideas fuera fácil de lograr, muchos de los problemas que afectan al Gobierno podrían ser encarrilados hacia una solución correcta”
R. Rose, 1977

Resumen

En este trabajo se analiza un método presupuestario nacido en los años setenta, denominado Presupuesto Base Cero, planteándose como una técnica útil y eficiente para una elaboración más justificada del Presupuesto Público, que facilitaría la consecución de la senda de consolidación fiscal establecida por la Unión Europea para nuestro país en el periodo 2012-2014. La mayor ventaja de dicha técnica consiste en que elimina el incrementalismo, permitiendo así erradicar de una forma mecánica las partidas presupuestarias o actividades que han quedado obsoletas o que son improductivas. Sin embargo, no podemos olvidar las debilidades que dicho procedimiento presenta, tal y como desarrollaremos a lo largo del artículo y, que han hecho que este método presupuestario no se haya llegado a consolidar. A pesar de ello, un conocimiento profundo del Presupuesto Base Cero, que incluya tanto sus fortalezas como sus puntos débiles, nos permitirá corregir los errores cometidos en el pasado y, de esta manera, implantarlo de una forma consolidada.

Abstract

This paper analyses a budgetary method born in the seventies, called "Zero Base Budgeting", regarded as a useful and efficient technique to achieve a more justified development of the Public Budget, which could help to accomplish the fiscal consolidation path established by the European Union for Spain in the 2012-2014 period. The greatest advantage of this process consists on that it eliminates the tendency to increase the public expenses each year, making possible to eliminate obsolete or unproductive budget items in a mechanic way. However, it cannot be forgotten the weaknesses of the method that, as we will develop in this article, have prevented it from being established. Nevertheless, a deeper knowledge of the Zero Base Budget, including both its strengths and weaknesses, will allow correcting the mistakes of the past and, thus implanting it in a more consolidated way.

Índice

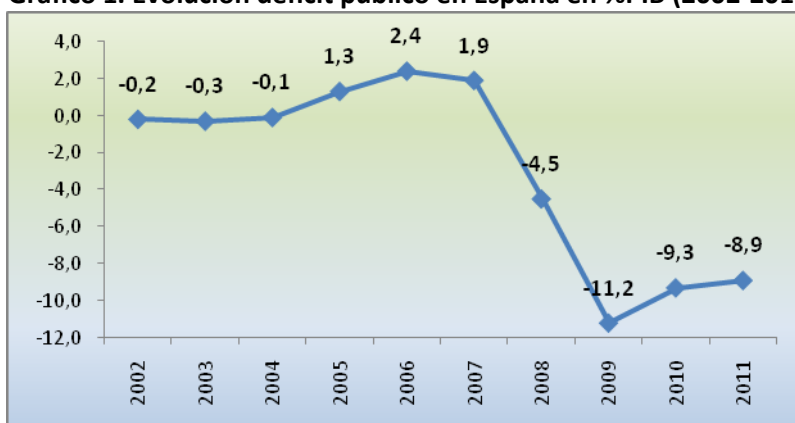
1. Introducción
2. Orígenes del Presupuesto Base Cero
3. Base teórica del Presupuesto Base Cero
4. Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero
5. Conclusión
6. Bibliografía

1 Introducción

De manera habitual, en el establecimiento de un presupuesto cualquiera, público o privado, se toman como punto de partida las necesidades de gasto del año anterior y ese nivel de gasto se extrapola al año siguiente. Esos históricos de presupuesto son ajustados a efectos inflacionarios, añadiéndose además gastos correspondientes a la consecución de objetivos nuevos para ese año. Comienza así una espiral inflacionista que deja de ser factible en el momento en el que se ingresa menos, tal y como estamos viviendo en la actualidad. Ello puede dar lugar a disminuciones en el gasto que minoran la calidad de los servicios públicos, ya que dichos ajustes al presupuesto no valoran el beneficio derivado de las diferentes partidas de gasto, al no disponer de la información adecuada, debido a que el sistema presupuestario actual no la ofrece. Otra consecuencia puede ser un aumento desmesurado de la carga fiscal, con las consiguientes repercusiones negativas que ello conlleva.

El momento actual exige ajustes bruscos y efectivos en las cuentas públicas para corregir los desequilibrios que, como consecuencia de las políticas expansivas llevadas a cabo en los últimos años, llevaron a nuestro país a alcanzar un déficit del 11,2% del PIB en 2009, muy por encima de los límites en la capacidad de financiación recogidos en el Tratado de Maastricht y más recientemente, en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza.

Gráfico 1. Evolución déficit público en España en %PIB (2002-2011)



Fuente: Elaboración propia. Datos de Banco de España

Ante este escenario y, bajo la ruta de consolidación fiscal marcada por Europa, que establece que España alcance un déficit del 6,3% este año, 4,5% en 2013 y finalmente un 2,8% en 2014, son muchos los esfuerzos que se están llevando a cabo para cumplir con dicha obligación. Los presupuestos de los últimos dos años se han caracterizado por la austeridad, destinada a alcanzar un equilibrio de las cuentas públicas, como base para posibilitar un futuro crecimiento de la economía española y la creación de empleo. Ajustes en los gastos, así como subidas de impuestos, están siendo las decisiones políticas más frecuentes para conseguir este objetivo. Sin embargo, en este artículo, hablaremos de una nueva técnica de presupuestación que puede llevar a menores gastos sin necesidad de reducir la cantidad y calidad de servicios prestados por la Administración Pública, al eliminarse los servicios ineficaces y estructuras orgánicas inadecuadas. Una nueva forma de entender el presupuesto puede ser un medio indicado para alcanzar el objetivo de consolidación fiscal y para ejercer un mejor control sobre las cuentas públicas, puesto que el presupuesto es la base sobre la que cualquier política presupuestaria se constituye. Es aquí cuando abrimos la puerta a una nueva teoría presupuestaria: **el Presupuesto Base Cero (PBC)**.

Existen multitud de definiciones del PBC, aunque la de Peter Sarant, ex director de Análisis de Gestión en la Comisión de la Administración Pública durante el Gobierno de Carter, es muy completa ya que puede aplicarse a cualquier sector, tanto público como privado. Dicha

definición es la siguiente: “El PBC es un método que completa y enlaza los procesos de planificación, presupuestación y revisión. Identifica métodos alternativos y eficientes de empleo de los recursos limitados en la consecución efectiva de los objetivos seleccionados. Es un enfoque flexible de la gestión que suministra una base fiable para reasignar los recursos, mediante la revisión y justificación sistemática de los niveles de financiación y ejecución de los programas corrientes”. En otras palabras, consiste en un método presupuestario en que cada año se empieza de nuevo en la elaboración del presupuesto y requiere que cada unidad decisoria justifique con detalle la totalidad de sus necesidades presupuestarias partiendo del primer euro, debiendo demostrar el porqué debe establecerse su presupuesto y si es verdaderamente rentable.

Pyhrr¹, creador de esta técnica presupuestaria, lo definió en 1970 como “un proceso operativo de planificación y presupuesto que exige a cada administrador justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias desde el principio (base cero)”. De esta manera, cada unidad gestora debe explicar la existencia de cada uno de los gastos, mediante la agrupación de todas las actividades a realizar en “paquetes de decisión”, las cuales serán evaluadas y priorizadas tal y como veremos más adelante en este artículo. Las consecuencias de esta definición son:

- El nivel de gasto de cada una de las actividades deberá estar debidamente justificado y, en ningún caso, podrá ser explicado por el nivel de gasto de ejercicios anteriores.
- Para la presupuestación en base cero, es más relevante analizar aspectos tales como el por qué se tienen que realizar determinados gastos y si la forma en que se están empleando los recursos es la adecuada, por encima del nivel de gasto a realizar.
- Gracias al establecimiento de los llamados “paquetes de decisión”, aumentan las probabilidades de descubrir intentos de fraude en la elaboración de los presupuestos, como consecuencia del exhaustivo análisis llevado a cabo en los mismos.
- La asignación de recursos a cada actividad, se realizará mediante una priorización previa de las mismas claramente detallada.

El artículo está dividido en tres bloques: en primer lugar abordaremos cómo se originó esta técnica presupuestaria, a continuación detallaremos el procedimiento de elaboración de la misma y finalmente analizaremos un estudio sobre las fortalezas y debilidades que presenta.

2 Orígenes del Presupuesto Base Cero

Como alternativa para mejorar el método presupuestario nace en 1970 el **Presupuesto Base Cero o ZBB (Zero Base Budgeting)**, cuando su creador, Peter A. Pyhrr, lo aplicó en su propia empresa, ‘Texas Instruments Inc.’², una multinacional de electrónica aplicada. Un posterior artículo de Pyhrr publicado en 1970 en la ‘Harvard Business Review’, acerca de dicho método, convenció al entonces Gobernador del Estado de Georgia y posterior Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, de las ventajas que este método presenta, tales como la mejora de la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. A mediados de 1971, se comenzó con la implantación de dicha técnica en diversas empresas privadas³ y en los Presupuestos Generales del Estado de Georgia bajo la dirección de Peter A. Pyhrr, que fue contratado como asesor de la Oficina de Presupuesto de dicho Estado. La puesta en práctica de la nueva técnica

¹ Pyhrr, P. A.: “Zero-Base Budgeting”, en *Harvard Business Review*, 1970.

² En Texas Instruments se consiguieron los siguientes beneficios: (1) Mayor participación de los niveles más bajos de la dirección; (2) Mayor eficiencia al asignar recursos; (3) Jerarquización de los gastos, de modo que una reducción del presupuesto solamente requirió la revisión de los gastos marginales; (4) Conocimiento mayor de los costes de las distintas actividades.

³ 1971 - Comienzan a adoptarlo: Boeing, Xerox, International Harvester, Eastern – Airlines, Rockwell, Westinghouse, y diversas empresas eléctricas y telefónicas.

presupuestaria hizo que se ahorraran 55 millones de dólares en el Estado de Georgia sin que hubiera una disminución significativa en la calidad de los servicios públicos provistos. Según palabras de Carter, dicha reducción se consiguió gracias a las ventajas que este procedimiento ofrece, ya que *“el Presupuesto Base Cero, obliga a cada agencia del Gobierno a identificar las funciones que realiza, así como a determinar el personal que emplea y el costo para los contribuyentes del desarrollo de dichas funciones (...) mediante la petición de cada responsable de una unidad administrativa a sus subordinados de examinar detenidamente qué pueden hacer con menos dinero que en el momento actual, el Presupuesto Base Cero impulsa la búsqueda de caminos más eficientes para realizar el trabajo (...) requiriendo claras descripciones de los resultados esperados por cada dólar gastado, el Presupuesto Base Cero posibilita la evaluación del comportamiento de una agencia frente a su presupuesto”*⁴. Se calcula que en 1978, unas 800 compañías americanas utilizaban el PBC y que un número diez veces mayor consideraba la posibilidad de aplicarlo. De esta manera, el Presupuesto Base Cero comenzó siendo propuesto en la empresa privada para luego también aplicarse en el sector público⁵.

Sin embargo, este fue el comienzo del no muy largo camino del Presupuesto Base Cero dentro de la Administración norteamericana. La primera consecuencia del establecimiento del Presupuesto Base Cero, tal y como lo entendió la Administración de Carter, fue la excesiva carga de trabajo burocrático, creándose un inmenso volumen de papeleo que sobrepasó a los directivos públicos. En palabras de R. Anthony, famoso contable y economista norteamericano⁶, *“...la gran cuantía de paquetes de decisión no es manejable. En el presupuesto del Estado de Georgia, por ejemplo, se presentaron once mil paquetes de decisión. Si el Gobernador hubiera dedicado cuatro horas diarias durante dos meses, hubiera dispuesto sólo de un minuto para cada paquete, tiempo insuficiente para leerlo sin analizar sus méritos. Si hubiera delegado su trabajo, toda la idea de comparación de prioridades quedaría comprometida”*. Pese a que el Presupuesto Base Cero fue presentado por la Administración norteamericana como un nuevo método presupuestario, en realidad fue una estrategia de la Oficina de Gestión y Presupuestos del Presidente, para que los diferentes organismos públicos de los Estados Unidos, presentaran explícitamente propuestas de reducciones de gastos. De esta manera, al segundo año de implantación de esta técnica en la Administración Central, se abandonó su uso, no siendo así para el caso de las Administraciones Locales que, en la década de los setenta, expandieron la utilización de técnicas como el Presupuesto Base Cero o por Programas, aunque a finales de los ochenta, minoraron su uso. Además, desde el punto de vista del sector privado, los resultados no fueron tan patentes como se esperaba. Según Taylor Graeme, esta técnica se utilizó en la empresa privada con cierto éxito únicamente para el Presupuesto de los gastos generales⁷.

Canadá también intentó seguir el ejemplo norteamericano adoptando esta nueva técnica de planificación, gestión y control del presupuesto. Desafortunadamente, la experiencia canadiense fue paralela a la de América del Norte: entusiasmo inicial, seguido de una burocracia excesiva, desilusión y, finalmente inevitable desaparición.

En América Latina, también podemos encontrar intentos de aplicación del Presupuesto Base Cero, aunque no fueron muy satisfactorios, como fue el caso de México, donde dicho mecanismo no llegó a consolidarse debido a que, en ese momento, no fue posible implementarlo por completo ya que no se disponía de una infraestructura administrativa

⁴ Discurso del Gobernador Jimmy Carter en la presentación del Presupuesto del Estado de Georgia a la Sesión Conjunta de la Asamblea General del 13 de enero de 1972.

⁵ El PBC fue implantado en los siguientes Estados: Arkansas, California, Idaho, Illinois, Missouri, Montana, New Jersey, Rhode Island, Tennessee, Texas y Georgia.

⁶ Robert Anthony, detractor del Presupuesto Base Cero, afirmaba que es un fraude, argumentando que si la empresa lleva una contabilidad analítica que le permite ajustar costes a objetivos, tendrá un arma más que suficiente para controlar sus gastos.

⁷ Taylor Graeme (1977): “Introduction to Zero Base Budgeting”, The Bureaucrat, vol.6.

adecuada⁸. Un caso más exitoso fue el argentino que, en el segundo semestre de 1982, tuvo la primera experiencia en materia de implantación del Presupuesto Base Cero en la provincia de Buenos Aires, con el propósito de mejorar las decisiones en materia de asignación de gastos. La experiencia fue satisfactoria, cumpliéndose con los objetivos que habían sido establecidos.

Dentro de la Administración española, también encontramos intentos de implantación del Presupuesto Base Cero. El Consejo de Ministros aprobó en mayo de 1979, dentro de las directrices de política presupuestaria del ejercicio 1980, la adopción de Medidas de Racionalización y Limitación del Gasto Público, que fueron incluidas en el Programa a Medio Plazo para la Economía Española. En dicho Programa se intentó implantar el uso del Presupuesto por Programas y una introducción gradual del Presupuesto Base Cero, cuyo objetivo final era la revisión anual de la totalidad de los gastos propuestos y no sólo los adicionales de cada año. Posteriormente, la Orden de la Presidencia de Gobierno de 4 de febrero de 1980, sobre *Revisión y Evaluación de los Programas de Gasto de los Departamentos Ministeriales y sus Organismos Autónomos*, implementó la evaluación de la eficiencia y eficacia en la gestión de los programas, estableciendo una implantación gradual en el presupuesto de 1981 del 25% de los gastos totales del presupuesto anterior para cada Departamento, incluyendo también los Organismos Autónomos. Sin embargo, el resultado de la experiencia no fue muy positivo al no poder erradicar el incremento de los gastos. Autores como Barea⁹, señalan que la propia organización y gerencia de la Administración Pública, son parte de la causa de la no eficiencia del Sector Público, a lo que añade la debilidad de las Cortes Generales en el proceso de elaboración del Presupuesto, tanto en la aprobación de los gastos como en el control de los mismos. Adicionalmente, en 1996 se establecieron aspectos fundamentales del Presupuesto Base Cero para la elaboración del Presupuesto de dicho año, entre los que destacan: la valoración de la utilidad de los programas presupuestarios vigentes; la definición del coste mínimo asociado a cada programa seleccionado; y finalmente, hallar el coste de oportunidad de mantener o suprimir determinados programas, teniendo en cuenta en todo caso, el nivel mínimo de realización por debajo del cual no se lograrían los niveles básicos de prestación y calidad de servicios públicos, necesarios para la consecución de los objetivos previstos para ese año.

3 Base teórica del Presupuesto Base Cero

El proceso presupuestario es de vital importancia ya que es la base sobre la que se asientan los resultados obtenidos. Sin embargo, para que el establecimiento del Presupuesto Base Cero funcione con éxito, se han de dar dos condiciones previas: En primer lugar, el centro directivo ha de estar en estrecha colaboración con los responsables de los centros gestores y, en segundo lugar, es preciso un sistema de información adecuado que compatibilice la contabilidad presupuestaria con la patrimonial y analítica.

El proceso de elaboración del Presupuesto Base Cero, consta de las siguientes fases secuenciales:

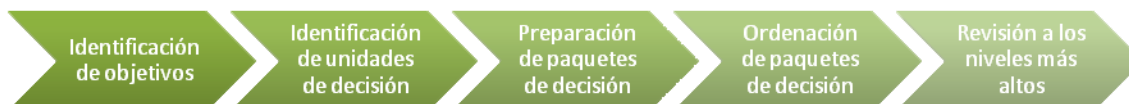
- a) **Identificación de objetivos.** El primer paso en la elaboración del Presupuesto Base Cero, es el establecimiento de los objetivos que los gestores de todos los niveles deberán alcanzar, siendo éstos declaraciones explícitas de resultados a lograr. En este sentido, es necesaria la definición tanto de objetivos a largo como a corto plazo. Adicionalmente, se deben establecer indicadores clave para medir la consecución de resultados.

⁸ Rubén Vilchis Melgarejo (1979). Revista PRAXIS número 22 del Instituto Nacional de Administración Pública, México.

⁹ Barea, J. (1994). "Reflexiones sobre cómo reducir el déficit público". Monografías Hª Pública Española.

- b) **Identificación de unidades de decisión.** Se deben establecer unidades de decisión a un nivel que no sea excesivamente bajo, como para no ocultar información a los gestores de más alto nivel, ni un nivel excesivamente alto, que genere una carga excesiva de trabajo burocrático.
- c) **Preparación de paquetes de decisión.** Los paquetes de decisión quedan definidos como *“aquellos documentos justificativos que incluyen la información necesaria para que los gestores puedan emitir juicios sobre los niveles de programas o actividades y los recursos necesarios”*¹⁰. Esta información incluye los objetivos que se pretenden conseguir, los medios alternativos para alcanzarlos, la identificación de diferentes niveles de financiación, actividad o gestión, las ventajas que presenta cada programa y las consecuencias en caso de no llevarlos a cabo. Asimismo, los paquetes de decisión, también pueden ser definidos como *“documento que identifica una actividad o una operación de forma concreta, de modo tal que permita una evaluación y comparación con otras actividades por parte de sus responsables”*¹¹.
- d) **Ordenación de paquetes de decisión.** El proceso comienza cuando las unidades de gestión inferiores ordenan o clasifican sus correspondientes paquetes de decisión. A continuación el gestor inmediatamente superior, revisa y consolida los paquetes que le llegan en una nueva ordenación. El proceso se reitera hasta llegar a los gestores de más alto nivel, que reordenan los paquetes y deciden sobre los programas prioritarios a implantar.
- e) **Revisión a los niveles más altos.** Los niveles superiores pueden revisar, suprimir, incrementar o reordenar las clasificaciones propuestas por los gestores subordinados.

Así, todos los programas se identifican en ‘bloques de decisión’, siendo evaluados y priorizados en orden de importancia con el fin de decidir su aprobación. De esta manera, el ZBB trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos en términos de coste-beneficio y no está basado en el presupuesto del año pasado; en vez de eso, la idea es eliminar los programas que hayan quedado obsoletos.



Elaboración propia.

4 Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero

Las experiencias vividas en cuanto a la implantación del Presupuesto Base Cero, tanto en la administración pública como en la empresa privada, nos llevan a señalar los puntos fuertes y débiles de dicha técnica presupuestaria, tanto para su mejora como para ser conscientes de las limitaciones y los beneficios que puede aportar.

Pueden destacarse las siguientes ventajas del uso del presupuesto base cero:

- La técnica de presupuestación en base cero, permite la identificación, evaluación y justificación de cada una de las actividades planteadas, teniendo en cuenta los niveles mínimos de coste, medios y esfuerzo de cada unidad necesarios para realizar cada

¹⁰ R. Beneyto, Luis; Palacios Rodrigo, Jesús; Argüello Reguera, Ceferino; *El Presupuesto Base Cero*. Pág. 258.

¹¹ Definición de paquete de decisión por Francisco Javier Palom Izquierdo (Profesor titular de la Escuela de Administración y Dirección de Empresas de Barcelona E.S.A.D.E y Director General de Organización y Desarrollo empresarial O.D.E.).

actividad. Es por ello, que permite encontrar gastos de programas obsoletos incorporados en los presupuestos por pura repetición y, consecuentemente, proceder a su eliminación, así como de partidas menos productivas, que se ponen de manifiesto mediante los procesos de análisis y priorización de actividades, propios del Presupuesto Base Cero. De esta manera, dicho método presupuestario, logra erradicar el incrementalismo en los gastos de manera mecánica asociado a otras técnicas presupuestarias, al tener que justificar la necesidad y relevancia de cada partida.

- Ofrece mayor información para la toma de decisiones. Un aspecto negativo corriente en la empresa tanto pública como privada, es la duplicidad de esfuerzos, debido a que una gestión carente de información, da pie en muchas ocasiones a que dos órganos diferentes realicen tareas similares, lo que conlleva a un derroche de tiempo y recursos. El Presupuesto Base Cero, al estudiar detalladamente cada una de las actividades que se desarrollan dentro de la empresa de abajo-arriba, ofrece la información adecuada para evitar que se cometan dichos errores.
- Mayor eficiencia de los recursos utilizados por el sector público. No se centra únicamente en cuánto se debe gastar, sino en porqué se debe gastar y cuál es la alternativa mejor.
- Permite unir el proceso de planificación con el presupuesto anual. En la elaboración de dicho Presupuesto, el primer paso es el establecimiento de los objetivos a seguir, a partir de los cuales se estructura todo el presupuesto. De esta forma, son los objetivos los que dan pie al nivel de gasto y no los gastos los que finalmente describen los objetivos. El presupuesto vuelve a convertirse así, en el medio para alcanzar los objetivos.
- Permite una mayor participación en el proceso presupuestario y un mejor conocimiento en cuanto al destino de los recursos, por parte de las unidades de gestión inferiores. La técnica de presupuestación en base cero, mejora el conocimiento de los participantes en el proceso, ya que se centra en actividades del día a día de los mismos.
- Como todas las unidades participan en el proceso de elaboración presupuestario, se consigue un mayor espíritu de unidad y coordinación, que repercute a favor del bien de toda la entidad. Al ser cada partida presupuestaria de utilidad, cada unidad de acción y gestión siente que su trabajo es necesario para el funcionamiento de la organización, lo que lo motiva y hace que su aportación no quede obsoleta. Además, los gerentes pueden ser valorados por las metas y beneficios que se establecen en sus paquetes, lo que les sirve de guía a los propios trabajadores y de método de evaluación de su trabajo a la entidad.

Sin embargo, al mismo tiempo, al sistema de presupuestación en base cero, le son atribuidas ciertas críticas como consecuencia de experiencias pasadas, entre las que cabe destacar las siguientes:

- La dificultad de implementarlo, puesto que su plano teórico es brillante, mientras que su realización empírica requiere de un desarrollo más profundo para poder llegar a establecerlo como instrumento de uso en los presupuestos generales de cualquier estado.
- Si el presupuesto actual depende mucho del de años anteriores o es muy rígido (por ejemplo, las pensiones) el PBC es poco efectivo en la reducción del gasto. Existe una importante creencia en la existencia de partidas de gasto inevitables, considerado en torno al 80%, lo que es cierto a niveles agregados pero no es correcto expandir al conjunto de toda la Administración, ya que hay partidas que requerirán, dependiendo

de la situación económica, de un porcentaje mayor a ese 80% tal y como los subsidios por desempleo, y otras partidas que requerirán menos de un 10% por ejemplo, ya que tendrán casi cumplido el objetivo inicial.

- En su elaboración se necesita gran cantidad de tiempo y de papeleo, lo que supone un alto coste derivado de los procesos de análisis, priorización, clasificación... que caracterizan a esta técnica presupuestaria. Debido al gran número de órganos implicados en su elaboración, tales como Ministerio de Economía y Hacienda, Oficinas presupuestarias y Centros Gestores, se consume una gran cantidad de tiempo, esfuerzo y papeleo, lo que supone una importante limitación con respecto otros procedimientos presupuestarios.
- La estructura del sector público es una gran restricción para su empleo en este sector (por ejemplo, las presiones políticas por mantener su status quo, el constante cambio de los dirigentes políticos, la falta de información interna dentro del sector público, etc.). Otra debilidad que se atribuye al procedimiento y que supuso un impedimento para implantar con éxito esta técnica, fue el considerar que los centros gestores tuvieran la capacidad necesaria para gestionar el gasto de los distintos departamentos de una forma estratégica y en términos de base cero, cuando en realidad dicha capacidad de gestión era bastante limitada.
- Una de las principales limitaciones que la experiencia en la aplicación del Presupuesto Base Cero en la Administración norteamericana ha puesto de manifiesto, según Juan Antonio Garde Roca y Eduardo Zapico Goñi¹², fue el tratar a dicho método presupuestario como un proceso neutro y mecánico, sin prestar atención a los aspectos culturales y sociales que derivaron de su aplicación. Fue un error creer que, la introducción de un nuevo procedimiento presupuestario, modificaría de manera automática los comportamientos de los administradores y de sus estilos de gasto, siendo ésta una de las razones principales que explicarían el fracaso de su implantación en los años setenta en la Administración Central norteamericana y que obstaculizarían su desarrollo en las Administraciones Locales. Sin embargo, la siguiente década no dio tanta prioridad al método sino a la modificación de los comportamientos del gasto, dando mayor importancia a que los agentes encargados de la elaboración del presupuesto estuvieran más comprometidos con la obtención de un resultado a cambio del gasto realizado, siendo más conscientes de esta manera, del coste de las actividades realizadas. Para ello, fue necesario el establecimiento de sistemas de información y control, mayor capacidad de gestión, o mayor negociación dentro de los departamentos, eliminando los conflictos internos que se pudieran producir.
- La revisión anual en base cero de todos los programa, genera inconvenientes, como los señalados por Charles Schultze, que afirmaba que *"... los costes políticos de oportunidad derivados de pretender demasiados cambios fundamentales de una sola vez, la escasez de analistas capaces de proporcionar los necesarios estudios básicos y la escasez de recursos necesarios para adoptar decisiones a alto nivel"*.
- Por último y no por ello menos importante, una de las dificultades a las que se enfrenta dicha técnica y, que le supone una barrera al desarrollo de la misma, es la falta de credibilidad con que se encuentra este método presupuestario por parte de los encargados de su desarrollo. Para conseguir implantar el Presupuesto Base Cero con éxito, es necesario superar la desconfianza que todavía aún se manifiesta, mediante incentivos que modifiquen el comportamiento y cultura de los participantes en el mismo.

¹² "Presupuesto en base cero limitado". IEF

Conclusión

El momento económico actual que vive España requiere de medidas de contención del gasto e incremento de los ingresos, para hacer frente a los requisitos de consolidación fiscal impuestos por Europa que, aunque suponen un gran esfuerzo a priori, harán posible en un futuro próximo un crecimiento sostenible de la economía de nuestro país y la consecuente creación de empleo. En el artículo hemos estudiado un método presupuestario, el Presupuesto Base Cero, que se presenta como una alternativa eficiente de asignación de los recursos públicos, sin tener que incurrir en determinados ajustes en gastos que suponen un gran esfuerzo para la población, al eliminar aquellas partidas que han quedado obsoletas, financiando programas que no se ajustan a las necesidades actuales de los ciudadanos. Su gran valor reside en la racionalidad y objetividad con las que se procede a la asignación de los recursos públicos. La jerarquización de los paquetes de decisión implícita en este sistema presupuestario, permite la priorización de las partidas según su relevancia, por lo que, finalmente, el dinero público se destinará a actividades más necesarias. Su implementación permitiría evitar despilfarros en las arcas públicas, reduciendo así el déficit público, tanto desde el lado de los gastos, como a través de la presión fiscal para financiar los mismos, aspecto clave para lograr cumplir los compromisos de déficit pactados con Europa, sin requerir de esfuerzos adicionales de ajuste presupuestario. Esto mismo, mejoraría a su vez la valoración que los ciudadanos le otorgan al Sector Público, creyendo más en la eficiencia de sus actuaciones, al asegurar que el dinero público es utilizado de forma adecuada.

Sin embargo, tal y como hemos visto a lo largo del artículo, dicho método presenta inconvenientes, como su difícil implantación por el excesivo papeleo que conlleva, o su escasa credibilidad, derivada, entre otras, de un anterior intento de aplicación parcial del mismo en nuestro país que no obtuvo el éxito esperado. Sin embargo, no debemos dejar de lado que también ha habido ejemplos de éxito en su implementación, como es el caso del Estado de Georgia, en el que se lograron ahorrar 55 millones de dólares sin minorar la calidad de los servicios prestados por la función pública. La fundamentación teórica del Presupuesto Base Cero, es completamente razonable y éste es el momento preciso para su aplicación, ya que España debe hacer frente a un fuerte ajuste en sus cuentas públicas en los próximos dos años. Además, el conocimiento derivado de experiencias pasadas puede ayudar a superar las deficiencias del método, facilitándose de esta manera su éxito.

Creemos que las ventajas superan a los inconvenientes y, es por ello, por lo que defendemos su aplicación de manera prioritaria, ya que mejoraría muchas de las ineficiencias presentes en el Sector Público al tiempo que se ayudaría al cumplimiento de los objetivos de déficit, a todos los niveles de la Administración Pública, tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Contribuiría, también, a dar una imagen de confianza de las cuentas públicas españolas y de la propia España en el exterior. Fundamentalmente en Europa.

Bibliografía

- A. MILES, JEROME, *Los fundamentos de la presupuestación y el Presupuesto Base Cero*, Artículo de revista del Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- BARCELÓ RICO-AVELLÓ, GABRIEL, *El Presupuesto Base Cero: su implantación en la Administración norteamericana*, Artículo de revista del Instituto de Estudios Fiscales, 1980.
- BENEYTO JUAN, LUIS R.; PALACIOS RODRIGO, JESÚS; ARGÜELLO REGUERA, CEFERINO, *El Presupuesto Base Cero*, Artículo de revista del Instituto de Estudios Fiscales, 1978.
- CALLE SAIZ, RICARDO, *Sobre nuevas técnicas presupuestarias: el Presupuesto Base Cero*, Artículo de revista del Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- C. KAVANAGH, SHAYNE, *Zero Base Budgeting modern experiences and current perspectives*, *Government Finance Officers Association*, 2011.
- C. LETZKUS, WILLIAM, *Sistemas de presupuestación en base cero y por programas: ¿Cuáles son sus diferencias conceptuales?*, Artículo de revista del Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- CONWAY, MADELEINE, *Aspectos positivos y negativos del sistema presupuestario en base cero (SPBC) en relación al presupuesto tradicional y al sistema de presupuesto planificado por programas (SPPP)*, Artículo de revista del Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- C. SARANT, PETER, *Presupuesto base cero en el sector público: un enfoque pragmático*, Addison – Wesley Publishing Company, 1987.
- GARDE ROCA, JUAN ANTONIO; ZAPICO GOÑI, EDUARDO, *Presupuesto en Base Cero "limitado"*, Artículo de revista del Instituto de Estudios Fiscales, 1995.
- L. GOULD, STEPHEN; A. OLDALL, ALAN; THOMPSON, FRED, *Presupuesto de Base Cero: algunas lecciones de una experiencia no concluyente*, Artículo de revista del Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- LYNCH, THOMAS, *Contemporary Public Budgeting*, The Bureaucrat Inc., 1981.
- LOZANO IRUESTE, JOSÉ MARÍA, *El Presupuesto Base Cero*, Artículo de revista del Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- MALAGARRIGA, LUIS H., *El programa de Presupuesto en Base Cero como instrumento para la racionalización del gasto público*, Artículo de revista del Instituto de Estudios Fiscales, 1980.
- MARTÍNEZ, JOSÉ A. : *Economía del Sector Público*, Ariel; Barcelona, 2000.
- MARTÍNEZ , JOSÉ A. , *Política fiscal y presupuestaria española*, en la "España del Siglo XXI", Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.
- MARTÍNEZ, JOSÉ A. : *Política Económica Española. La España del siglo XXI* (Prólogo de Juan Velarde y José Barea), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.
- MARTÍNEZ, JOSÉ A. (Coordinador): *"Tendencias actuales en materia de presupuestación"*. Presupuesto y Gasto Público ,nº 169,IEF, Madrid, 2012.
- MARTÍNEZ, JOSÉ A. : *"Claves de una nueva política fiscal y presupuestaria para España"*. Conferencia. UIMP Sevilla ,2012

- MARTÍNEZ, JOSÉ A. :“*Propuestas para el Crecimiento Económico y la Viabilidad del Estado del Bienestar*”, Papeles de Economía Española, FUNCAS, nº 135, Madrid, 2013.
- MARTÍNEZ, JOSÉ A.: “*Instrumentos clave en la lucha contra el fraude. La importancia de la educación fiscal*”, Crónica Tributaria, nº 146, IEF, Madrid, 2013.
- MARTÍNEZ, JOSÉ A. : “*Un Consejo Fiscal Independiente para España*”, Crónica Tributaria, nº 148, IEF, Madrid,2013.
- MARTÍNEZ, JOSÉ A.(Coordinador.): “*Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”,IEF, Estudios de Hacienda Pública, Madrid , 2013
- MARTÍNEZ, JOSÉ A.; CORTIÑA PEDRO; SÁNCHEZ FIGUEROA, CRISTINA : “*La economía española, su evolución y escenarios para la recuperación*”. CIRIEC, nº 78,Valencia, 2013.
- MINMIER, GEORGE SAMUEL, *An Evaluation of The Zero-Base Budgeting System in Governmental Institutions*, Publishing Services Division, College of Business Administration/Georgia State University, Atlanta, 1975.
- MONTALVO CORREA, IGNACIO, *El Presupuesto Base Cero como instrumento para la asignación eficiente de los recursos*, Artículo de revista del Instituto de Estudios Fiscales, 1995.
- M. BLANDIN, NANETTE; E. DONAHUE, ARNOLD, *El sistema de presupuestación en base cero: no panacea, mas sí avance categórico*, Artículo de revista del Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- PALOM IZQUIERDO, FRANCISCO JAVIER, *El presupuesto base cero. Objetivo: despilfarro cero*, Asociación para el Progreso de la Dirección, 1982.
- DEL RIO GONZALEZ, CRISTOBAL, *El presupuesto*, Editorial ECASA, 2000.
- SAINZ FUERTES, ANTONIO, *La información y los sistemas de información de control presupuestario*, Conferencias y Trabajos de Investigación del Instituto de Dirección y Organización de Empresas Núm. 94, 1994.
- T. PITSVADA, BERNARD, *El Presupuesto en Base Cero: perspectiva al cabo de los años*, Artículo de revista del Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- W. THOMAS LIN; MIKLOS A. VASARHELYI, *Zero-base budgeting: an analysis*. Published in the Proceedings of the 1979 Western AIDS Conference.