

TÍTULO: Procedimiento para la conciliación de las inversiones entre el Plan de la Economía y el Presupuesto del Estado en el municipio de Taguasco.

AUTORES: M. Sc. Rafael Enrique Viña Echevarría

Lic. Yudiana Alfonso Álvarez

Lic. Nallivis Cabrera Pérez

RESUMEN

La presente investigación se realizó en la Dirección Municipal de Finanzas y Precios del municipio de Taguasco con el objetivo de proponer un procedimiento para la conciliación de las inversiones autorizadas por el plan económico financiero y las ejecutadas por el presupuesto del estado en las entidades presupuestadas del territorio, para el cual se tuvieron en cuenta los antecedentes de la actividad presupuestada en Cuba de manera general y de la Contabilidad Presupuestada, haciéndose énfasis en las Normas Cubanas de Contabilidad y los procedimientos relacionados con la organización y ejecución del presupuesto del estado, relativos a esta actividad. En esta investigación se aplicaron un conjunto de instrumentos sustentados en métodos teóricos y empíricos que permitieron justificar la problemática planteada y elaborar un Procedimientos para la conciliación de las inversiones materiales ejecutadas entre la DMEP y la DMFP para dar respuesta al objetivo de la investigación. La propuesta fue validada de acuerdo a los resultados obtenidos de su puesta en práctica, que expresan la efectividad del mismo, su aplicabilidad y generalidad, llegando a convertirse en una herramienta de gran valor para el buen desempeño del control y ejecución del presupuesto en la actividad presupuestada del territorio.

INTRODUCCIÓN.

A partir de 1998, se inició en todo el país un proceso de perfeccionamiento de las actividades económicas, que condujo a la necesidad de establecer modelos económicos como solución permanente, integral y sistemática a las deficiencias e insuficiencias existentes desde entonces, determinando el alcance y contenido de los diferentes sistemas y subsistemas que intervienen en el mismo.¹

Entre estos sistemas y subsistemas se encuentra el Sistema de Contabilidad Nacional y las nuevas normas cubana de información financiera, contenidas en la resolución 235 del MFP y con modificaciones en la RM 294 de 2005 y en la RM 9 de 2007 del MFP, esta última que norma y

¹ Lara, M., L.; Palmero, M. (2005). Manual de normas y procedimientos contables para el CUSS. Tesis en opción al título académico de Máster en Ciencias. Universidad de Cienfuegos.

organiza la actividad presupuestada, y empiezan a aplicarse a partir de enero del 2006, como instrumento de control sobre las diferentes actividades y operaciones de manera integral en cada entidad.²

En este sentido, es de vital necesidad la búsqueda constante de soluciones que indiquen y guíen al personal que se desempeña en las diferentes áreas y puestos de trabajo para establecer mayores niveles de seguridad en el registro y control de las operaciones contables. La ausencia de procedimientos contables cada vez más eficientes constituye una problemática en el contexto de la actividad presupuestada en el municipio de Taguasco que incide sobre el conocimiento y aplicación de técnicas de registro y control de las operaciones relacionadas, así como de normas y políticas organizacionales.

En el presente una de las problemáticas que más está afectando la actividad presupuestada es la ocurrencia de transacciones ejecutadas por las entidades subordinadas a la actividad del presupuesto y que no están contenidas en el plan de la economía. Esto genera contradicciones de tipo organizativos, de ejecución, gestión y administración de los recursos asignados por el presupuesto para el desarrollo de las diferentes actividades de las entidades del territorio. Las manifestaciones más comunes que se originan están relacionadas con las insuficiencias en los mecanismos de registro y control que permita establecer una conciliación entre lo que está contenido en el plan de la economía y lo aprobado por el presupuesto del estado a cada una de las entidades presupuestadas del territorio, relacionado con los gastos de inversiones. Esto determina la existencia de ejecuciones de inversiones materiales no autorizadas en el plan de la economía, las cuales constituyen gastos presupuestarios no considerados y que afectan las operaciones de otras obras aprobadas.

De acuerdo a estas manifestaciones que expresan como esencialidad la ausencia de procedimientos contables para el registro y control de los hechos económicos que se originan fuera del plan del presupuesto y que inciden desde el punto de vista contable sobre los resultados de la gestión de esta actividad se identifica como problemática las insuficiencias presentes en la conciliación de las operaciones relacionadas con las inversiones entre el informe del Plan Económico Financiero y la ejecución del Presupuesto del Estado en las Unidades Presupuestadas del municipio de Taguasco.

² Resolución 235 y 294. (2005). Ministerio de Finanzas y Precios.

El objetivo está dado en proponer un procedimiento para la conciliación de las inversiones autorizadas por el plan económico financiero y las ejecutadas por el presupuesto del estado en las entidades presupuestadas del territorio.

El presente estudio se realizará en las Direcciones Municipales de Economía y Planificación y Finanzas y Precios, examinándose aquellas operaciones relacionadas con las inversiones ejecutadas fuera del plan de la economía y que constituyen gastos de inversiones que afectan directamente el presupuesto aprobado en las entidades presupuestas del territorio.

DESARROLLO

Concepciones teóricas acerca del Sistema Presupuestario Cubano

El Presupuesto del Estado tiene la misión de administrar las finanzas públicas y ejecutar y controlar las políticas en materia de precios, contabilidad y patrimonio a fin de garantizar el control y uso eficaz y eficiente de los recursos financieros destinados a los programas de desarrollo económico y social de la Revolución.

Como ya se afirmó, uno de los pasos más relevantes en el ordenamiento de las finanzas públicas lo constituyó, en abril de 1999, la aprobación del **Decreto Ley 192**, cuyo objetivo principal es imprimir un mayor grado de transparencia, ordenamiento y organicidad a todo el proceso de planificación, ejecución y control de los recursos financieros públicos en función de las metas y políticas trazadas por el Estado.³

El referido decreto sustituye a la Ley 29, "Ley Orgánica del Presupuesto del Estado" vigente desde 1980 y que resultaba obsoleta al no dar respuesta a las condiciones actuales de la economía en general y de las finanzas en particular.

El decreto define y comprende el conjunto de principios, normas, sistemas, instituciones y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación a los objetivos estatales, procurando la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad y está integrada por los siguientes sistemas:

1. Tributario
2. Presupuestario
3. De tesorería
4. De crédito público

³Decreto ley 192, (1999). De la Administración Financiera del Estado. Gaceta Oficial No. 20 de la República de Cuba.

5. De contabilidad gubernamental

En el Sistema Presupuestario de Cuba, contenido y definido en el DL 192 de 1999, está presente, como principio, la combinación de la dirección centralizada del sistema, con el reconocimiento y otorgamiento de facultades y derechos a los órganos locales del Poder Popular, de manera que se logre una mayor participación de los mismos en el proceso de elaboración, ejecución y liquidación de los presupuestos.

A continuación se muestra la estructura que asume el sistema presupuestario desde el punto de vista estructural, organizativo y funcional, a efectos de control y gestión de sus diferentes actividades:



Fuente: MFP. 2007.

El proceso de elaboración del Presupuesto del Estado comienza con la emisión por parte del Consejo de Ministros, de las directivas y prioridades fundamentales, a partir de las cuales el Ministerio de Finanzas y Precios confecciona directivas específicas que tengan en cuenta las características de cada sector, rama, actividad o territorio.

Sobre la base de las referidas directivas, los entes vinculados al Presupuesto Central y a los Presupuestos Provinciales y Municipales, elaboran los anteproyectos y los presentan al Ministerio de Finanzas y Precios, momento a partir del cual se inicia un proceso de análisis, evaluación y negociación de la cifras para su posterior presentación al Consejo de Ministros.

A partir de la aprobación del Presupuesto del Estado, el Ministerio de Finanzas y Precios notifica a las entidades vinculadas sus cifras y asigna los créditos presupuestarios periódicamente.

En el control, gestión y manejo de los recursos presupuestarios, se establecen otros tipos de relaciones a nivel ministerial que se concretan a partir de la proyección y ejecución del presupuesto

a nivel local, municipal y provincial por parte de las entidades subordinadas al Presupuesto del Estado y las relacionadas con el sector público y demás sociedades.

Estas relaciones están referidas esencialmente a los órganos subordinados al Ministerio de Economía y Planificación (MEP), el cual tiene a su cargo un conjunto de funciones y tareas, entre las cuales están presentes aquellas que lo vinculan con la proyección, control y gestión del presupuesto.

El MEP, en virtud del acuerdo 2818, de 21 de septiembre de 1994, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, es el organismo encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y del gobierno en materia de planificación, estadística, normalización, metrología y control de la calidad, planificación física y diseño industrial.⁴

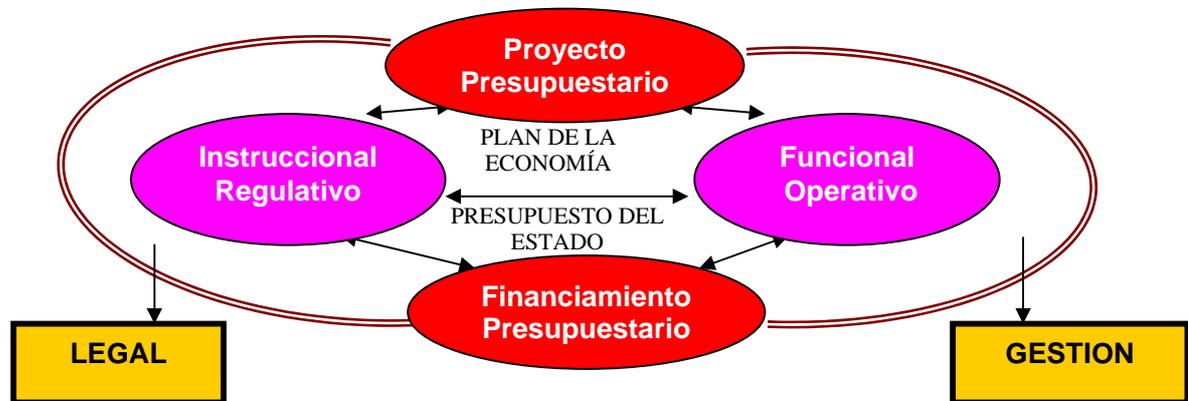
Están dentro de sus atribuciones y funciones específicas, que lo hacen organismo rector de la actividad financiera del Estado cubano, la de participar junto con el Ministerio de Finanzas y Precios en la elaboración del Presupuesto del Estado. Este ministerio le aporta al MFP los elementos generales de la planificación económica que se deben garantizar a través del presupuesto, pero, a la vez, el plan económico dependerá de las asignaciones presupuestarias que le sean autorizadas.

Participa también con este ministerio en la elaboración y propuesta de la política general de formación y modificación de los precios y tarifas mayoristas y minoristas. Además de ello, coordina los criterios de prioridad respecto a los planes sectoriales y participa en la conformación de los criterios sobre la política fiscal y propuestas sobre la política monetaria.

De acuerdo a estas funciones, las Direcciones de Economía y Planificación establecen un trabajo de estudio y análisis de cada una de las categorías del Plan de la Economía para convenir las acciones de financiamiento que han de asegurarse para la ejecución de las inversiones proyectadas. El Presupuesto del Estado por su parte aprueba y controla, de conjunto, el financiamiento de la ejecución del proyecto.

⁴ Moret, O., y col., (2005). Apuntes de Derecho Financiero Cubano. Editorial Félix Varela, Cuba.

A continuación se expresa este sistema de relaciones:



Fuente: Elaboración propia.

En este proceso de proyección, control y gestión que se dan mutuamente entre estos órganos, debe desarrollarse una estrategia integral de control que permita el desarrollo de las diferentes actividades, el cumplimiento de lo proyectado, sin incurrir en violaciones o desviaciones de lo establecido en el Plan.

La estrategia integral de Control que se propone sitúa la conciliación entre el Plan de la Economía y Presupuesto del Estado, como categoría esencial porque establece el procedimiento de aprobación y la ejecución propuesta en el tema del financiamiento, a partir de los criterios asumidos entre los órganos implicados y el resultado que ha de generarse en la entidad presupuestada o pública que asume la inversión.

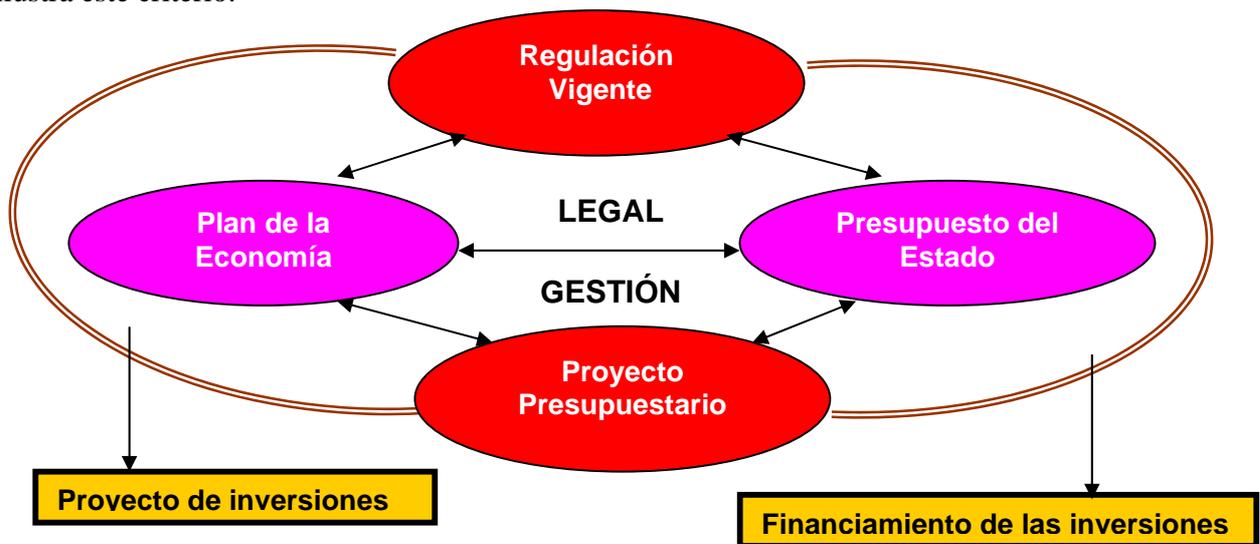
En este sentido, es vital partir de lo legalmente establecido para el logro de la gestión operativa del plan económico y el presupuesto de financiamiento, esencialmente en aquellos procesos vinculados a la actividad presupuestada, sobre la cual el Presupuesto del Estado ejerce mayor control y centralización de los recursos presupuestarios disponibles y asignados.

La gestión del proceso inversionista y el sistema de control de las inversiones por parte del presupuesto

Por el Acuerdo No. 2818, para control administrativo, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de fecha 25 de Noviembre de 1994, en el numeral 14 de su apartado Segundo, se estableció que el Ministerio de Economía y Planificación es el Organismo de la Administración Central del Estado encargado de dictar las normas que regulan las funciones, obligaciones y

relaciones de las principales entidades que participan en el proceso inversionista e instrumentar su aplicación.⁵

En tal sentido, la gestión relacionada con el proceso inversionista corren a cargo del Ministerio de Economía y Planificación y las direcciones a nivel provincial y municipal, en coordinación con el Ministerio de Finanzas y Precios, quien se encarga de aprobar y otorgar el financiamiento, y las entidades presupuestadas y públicas, quienes ejecutan dicha actividad. En la figura siguiente se ilustra este criterio.



Fuente: Elaboración propia.

En el proceso inversionista se considera la preparación, planificación, contratación, ejecución, y control de las inversiones como un sistema desde su concepción hasta la asimilación de las capacidades de producción y servicios, tanto de la inversión principal como de las inducidas si las hubiera. Se tienen en cuenta el grado de flexibilización que exige el proceso de acuerdo a las funciones y características que definen cada sujeto de inversión.

De acuerdo a los objetivos establecidos en la RM 91, se asume como inversiones, el proceso que abarca todas las fases de la evaluación económica, la creación, ampliación, modernización, puesta en explotación y asimilación de los fondos básicos con el objetivo de incrementar la calidad de la producción o servicio, aumentar su eficiencia y ampliar o mejorar las capacidades existentes, según sea el caso.⁶

⁵ Resolución Ministerial 91. (2006). Ministerio de Economía y Planificación.

⁶ Ministerio de Economía y planificación. (2007). Tabloide Especial: Tres herramientas esenciales para elevar la eficiencia económica. Parte I y II.

Esto implica que en el proyecto de inversiones, se asuman como categorías básicas, de carácter monetario, más generales para usos de control y registros contables el gasto de recursos financieros, humanos y materiales con la finalidad de obtener ulteriores beneficios económicos y sociales a través de la explotación de nuevos activos fijos.⁷

En correspondencia con estos criterios, el proceso inversionista se convierte en un sistema dinámico que integra las actividades y/o servicios que realizan los diferentes sujetos que participan en el mismo, desde su concepción inicial hasta la puesta en explotación.⁸

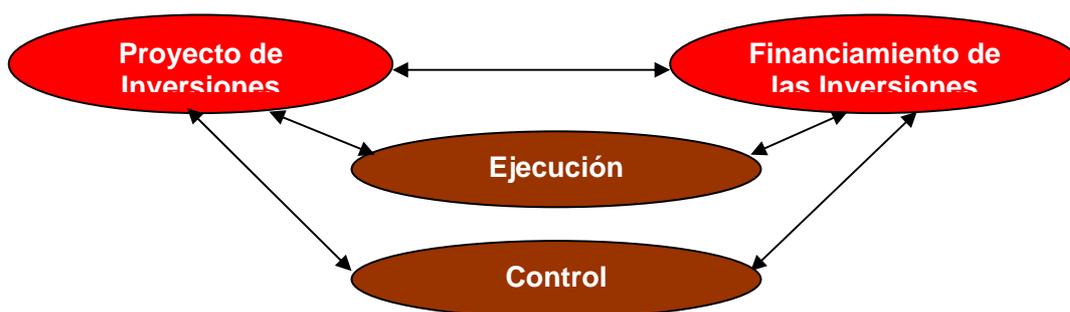
El proceso inversionista se organiza a través de un conjunto de etapas o fases, según se diseña en el plan de ejecución o desarrollo. Estas etapas se corresponden con la finalidad y términos de la inversión, así como las características de cada una de ellas y lo establecido en el proyecto, de acuerdo a las condiciones del financiamiento.

Según la RM 91 de 2006, del MEP, se establecen tres etapas fundamentales:

1. Fase de Preinversión.
2. Fase de Ejecución.
3. Fase de Desactivación e Inicio de la Explotación.

A partir de esta concepción del proceso inversionista, este se planifica teniendo en cuenta su concepción, ejecución y control, para establecer las necesidades de financiamiento y los procedimientos para su cumplimiento.

En el siguiente esquema se ilustra la relación que se establece entre el control y ejecución de las inversiones, a partir de su proyección y el financiamiento aprobado:



Fuente: Elaboración propia.

⁷ Resolución Ministerial 91. (2006). Ministerio de Economía y Planificación.

⁸ Ídem.

El financiamiento de las inversiones aprobadas a la actividad presupuestada, así como a actividades empresariales que por su importancia económica y social no puedan acometerse con recursos descentralizados y se decidan centralmente financiar, se realiza mediante asignación de recursos del Presupuesto del Estado.

Con vista al necesario control financiero de la ejecución de las inversiones, se coordina con el Banco Central de Cuba la apertura de cuentas para aquellas inversiones financiadas por el Presupuesto del Estado a nivel de inversionista directo, lo que permite establecer límites de pagos que eviten sobregiros.

Luego de haberse determinado el volumen de inversiones a financiar por el Presupuesto, el Ministerio de Finanzas y Precios lo notificará a cada organismo. A partir de la notificación se situarán créditos presupuestarios con la periodicidad y el monto que se determine.

Los inversionistas centrales distribuirán los mencionados créditos a las entidades inversionistas para lo cual utilizarán el procedimiento vigente del Banco Central de Cuba.

En este sentido, no podrá iniciarse la ejecución de una inversión nueva, que no esté en el Plan, sin la autorización del Ministerio de Economía y Planificación, debiéndose tramitar previamente con la debida fundamentación y cumpliendo las regulaciones establecidas en el proceso inversionista. Esto deberá cumplirse independientemente de la forma de financiamiento interno o externo de la inversión. Así mismo el Banco o la institución financiera en cuestión exigirá, al inversionista un aval de que dicha inversión ha sido aprobada en el Plan y definido el valor que se ejecutará en el año que se planifica y posteriores.

Toda modificación que sea necesario hacer a los presupuestos de las inversiones nominales deberá ser fundamentada adecuadamente para su análisis y aprobación por la Dirección de Inversiones del Ministerio de Economía y Planificación.

Caracterización de la Dirección Municipal de Finanzas y Precios y Economía y Planificación

A continuación se hace una caracterización breve de la Dirección Municipal de Finanzas y Precios del municipio de Taguasco, así como su interrelación con la Dirección Municipal de Economía y Planificación, teniendo en cuenta los aspectos teóricos desarrollados y con el objetivo de diagnosticar la problemática existente en cuanto a la conciliación del plan de las inversiones entre ambas direcciones.

La Dirección Municipal de Finanzas y Precios del municipio de Taguasco, concebida para la administración de las finanzas públicas y ejecutar y controlar las políticas en materia de precios,

contabilidad y patrimonio, a fin de garantizar el control y uso eficaz y eficiente de los recursos financieros destinados a los programas de desarrollo económico y social de la Revolución, teniendo como propósito establecer las políticas de control y ejecución del presupuesto en el municipio.

La Dirección Municipal de Finanzas y Precios es una unidad adscripta a la Unidad Presupuestada Poder Popular, y se anexa al Departamento de Recursos Humanos y Economía. Su estructura organizativa se expresa en los Anexos No. 1 y 2.

En correspondencia con lo dispuesto en el acuerdo No. 5220 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro, de fecha 10 de Agosto de 2004, y en la Resolución No. 264, de fecha de 7 de Septiembre de 2004, del Ministerio de Finanzas y Precios, se aprueba la creación del Centro de Gestión Contable Municipal, anexa a la Dirección Municipal de Finanzas. Esta aprobación surte efecto a partir del día 28 de Noviembre del año 2006; y por acuerdo de la Asamblea Municipal del poder Popular de fecha 1 de Diciembre de 2006, fue puesta en funcionamiento el Centro de Gestión Contable.

En el caso de la Tesorería, esta se subordina directamente al Sistema Tributario, el cual es parte del MFP. Por Resolución No. 186 de 2004, se resuelve autorizar la incorporación al sistema de cuenta única para las operaciones de caja de las actividades presupuestadas, subordinadas a los Consejos de la Administración de los órganos locales del poder Popular. En cumplimiento de lo dispuesto en los apartados primero y sexto de esta resolución se autoriza mediante la autorización No. 56 de 2005 a la dirección Municipal de Finanzas y Precios del Consejo de la Administración del Poder Popular de Taguasco al funcionar en el sistema de cuenta única para las operaciones de caja del presupuesto municipal.

De acuerdo a las funciones de la Dirección Municipal de Finanzas y Precios y su vínculo en el control y ejecución del presupuesto, la Dirección Municipal de Economía y Planificación, tiene como objeto dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del estado y del Gobierno en materia de planificación, estadística, normalización, metrología y control de la calidad, planificación física y diseño industrial. Esta Dirección está adscripta al Poder Popular Municipal, y su estructura organizativa se expresa en los Anexos No. 1 y 3.

Resultados del diagnóstico al proceso de conciliación de las inversiones entre el Plan de la Economía y el Presupuesto del Estado en el municipio de Taguasco

El Estado necesita de un sistema que imprima un mayor grado de transparencia, ordenamiento y organicidad a todo el proceso de planificación, ejecución y control de los recursos financieros públicos con miras a lograr un uso eficaz y eficiente de ellos en función de los objetivos y políticas que este defina.

El diagnóstico del proceso al que se refiere está centrado específicamente en la conciliación de las Inversiones entre el Plan de la Economía y el Presupuesto del Estado para las unidades presupuestadas y que permite un eficiente control de este proceso, y donde deben ser definidos cuatro elementos esenciales, los que establecen una interrelación común.

Los elementos a definir para poder diagnosticar el proceso han sido los siguientes:

- ¿Qué es y cómo se elabora el plan financiero para las inversiones materiales en las unidades presupuestadas?
- ¿Qué es y cómo elabora el presupuesto de inversiones Materiales para las unidades presupuestadas?
- ¿Qué es y cómo se ejecuta el presupuesto?
- ¿Cómo funciona el proceso de conciliación del plan de inversiones para las unidades presupuestadas entre la Dirección de Economía y Planificación, y Finanzas y Precios?

Para dar respuesta a la primera interrogante se han tomado las bases metodológicas orientadas por el MEP para la elaboración del Plan Financiero de las inversiones, del cual se deriva que:

El plan financiero consiste en un balance de los ingresos y los gastos (con independencia de la moneda en que se ejecute), donde se detallan todas las fuentes de ingresos y acumulaciones monetarias y los egresos según los destinos de utilización de los medios financieros. Incluye también, las relaciones en la redistribución a través de los vínculos financieros que se establecen entre la entidad con la organización superior y el organismo que la atiende, con las instituciones del sistema, con las instituciones del sistema bancario (créditos requeridos, reintegro, deuda, pago de interés) y con el Presupuesto del Estado.

Después de aprobado el Plan Financiero, la DMEP emite a la DMFP la autorización del presupuesto de cada obra a través del Modelo P-1.

El Presupuesto de inversiones es el financiamiento destinado a cubrir la adquisición o producción de bienes, que incrementan el activo del Estado y sirven para la producción de otros

bienes y servicios. Los recursos financieros para garantizar dichos gastos provienen de la venta de activos, disminución de existencias, las transferencias de capital, la venta de acciones y participación en el capital.

Las Inversiones abarca todas las fases de la evaluación económica, la creación, ampliación, modernización, puesta en explotación y asimilación de los fondos básicos con el objetivo de incrementar la calidad de la producción o los servicios, aumentar su eficiencia y ampliar y mejorar las capacidades existentes, según sea el caso.

Teniendo en cuenta lo aprobado en el Plan Financiero, se establece por parte de la DMFP la distribución de los recursos financieros para el respaldo de las inversiones por cada tipo de obra y para cada concepto de Construcción y Montaje, Equipos y Otros. Este presupuesto se elabora sobre la base de las necesidades constructivas elevadas y aprobadas en el plan financiero y considerando los sistemas de precios vigentes.

Después de aprobado el presupuesto la DMFP notifica a las Unidades Presupuestadas el monto financiero asignado, el que respalda el Plan Financiero, quienes proceden a desagregar este presupuesto para cada obra y por el grupo, epígrafes y partidas presupuestarias que corresponden así como su desglose mensual y programación de pagos.

A partir de este proceso las Unidades Presupuestadas comienzan a ejecutar su presupuesto, el cual se define como aquellas operaciones que realizan las entidades, mediante autorizaciones de créditos presupuestarios que constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar y que posteriormente son chequeadas y controladas mediante verificaciones presupuestarias integrales realizadas por las Direcciones Municipales de Finanzas y Precios.

Para el pago de las inversiones en ejecución, las unidades presupuestadas presentaban las facturas o certificaciones de obra a la DMEP para solicitar la autorización del Plan Financiero (Modelo P-1), el cual una vez aprobado se procedía a pagar directamente en la tesorería sin conocer si se contaba con respaldo financiero para ejecutar el pago.

Este procedimiento no vinculaba a la DMFP, la cual debía controlar y autorizar el uso y destino del presupuesto acorde a lo aprobado en el Plan Financiero, y su respectiva notificación, trayendo como consecuencia la ocurrencia de sobregiros de estos gastos de inversiones entre obras y conceptos, constituyendo una violación grave de la política presupuestaria y financiera. Estas irregularidades se expresaban en la contabilización de sus Estados Financieros reflejados en los saldos de los epígrafes (0701-Inversiones Materiales, partidas (070101-Construcción y Montaje,

070102-Equipos, 070103-Otros y 070104-Plan de Preparación) y epígrafe 0702-Compra de AFT), partidas 070201 Compra de AFT y 070202 Compra Centralizada y grupos presupuestarios afectados, esclarecidos en el clasificador de gastos, impidiendo aplicar una conciliación efectiva que reflejara los resultados de los destinos de inversiones autorizados por el plan financieros y el presupuesto, constituyendo evidencia de la falta de conciliación entre las Direcciones referidas y las Unidades presupuestadas que conducían a fallas en las medidas de control interno de estas unidades.

Además de esto, al iniciar cada año las Unidades Presupuestadas reciben mediante el Modelo P-1 aprobación de Plan de inversiones de la Dirección de Economía y Planificación, las obras que poden ser ejecutadas y dentro de ellos los desgloses correspondientes a Construcción y Montaje, Equipos y Otros, y a partir de ese modelo la Dirección de Finanzas y Precios le asigna la autorización del financiamiento para poder ejecutar la obra o tipo de inversión, y proceder posteriormente a realizar al pago a través de la cuenta única, emitiéndose al concluir cada mes la información económica y financiera a través de los Estados Financieros de la contabilidad Gubernamental, Patrimonial y el modelo de Ejecución Mensual de los Gastos de Inversiones

Esta información contable traía consigo que cuando se establecía un cuadro entre las boletas de autorización de las inversiones aprobadas, las ejecutadas y las pagadas, no existía correspondencia con la información emitida por las Unidades Presupuestadas a través de los Estados Financieros y el modelo de ejecución mensual de los gastos de capital, provocando grandes violaciones en el uso y destino de estos recursos al utilizarse el presupuesto en otras inversiones no autorizadas, desviando recursos financieros de una obra para otra y gastando más presupuesto que lo que se le asignaba a la entidad, presentando sobregiro en la ejecución de estas al concluir cada mes y realmente como ya se había ejecutado no existía la solución del problema.

Para poder determinar cuáles eran los factores que incidían en el descuadre de estas conciliaciones entre lo aprobado y lo ejecutado se procedió a realizar una entrevista a los técnicos del área de inversiones de la DMEP y los inversionistas de las Unidades Presupuestadas y al técnico de presupuesto de la DMFP y las Unidades Presupuestadas, teniendo como resultado que los factores que incidían en esta problemática eran:

- Mala preparación del personal que llevaba el control de las inversiones en las unidades presupuestadas.
- Poco uso y dominio de los procedimientos de las inversiones

- Inestabilidad del técnico de inversiones y de los propios inversionistas de las entidades.
- Mal uso y destino de los recursos financieros del presupuesto del estado dirigidos a las inversiones que se realizan en las unidades presupuestadas.
- Carencia de un mecanismo de control y consolidación entre Economía y Planificación y Finanzas y Precios que permitiera la correspondencia entre lo informado como ejecutado en el plan financiero y lo reportado como ejecución del presupuesto en el nivel inversiones

De aquí se deriva la necesidad de establecer un procedimiento que permita una conciliación más efectiva entre el Plan Financiero aprobado y el Presupuesto asignado.

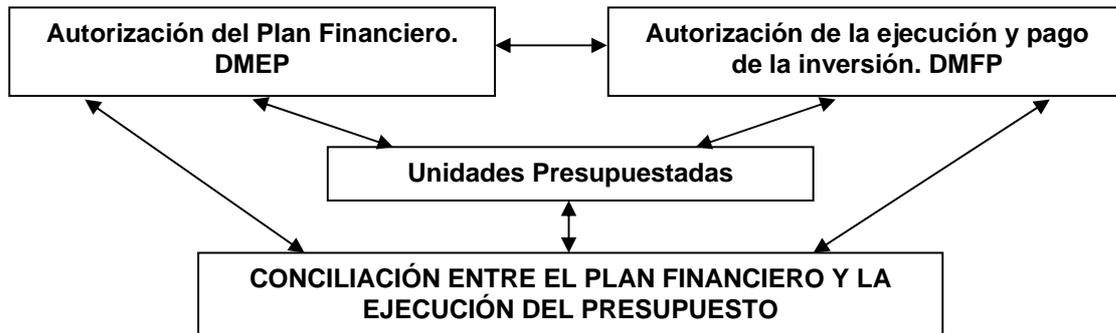
Procedimiento para la conciliación de las inversiones entre el Plan de la Económico Financiero y el Presupuesto del Estado

En el procedimiento se establecen las bases científicas para dar respuesta al problema definido en la presente investigación, que requiere del diseño y la implementación de un procedimiento para la medición de la correcta conciliación entre las Direcciones de Finanzas y Precios y Economía y Planificación como vía de garantizar su correspondencia entre ambos informes y el uso adecuado de los recursos financieros del estado cubano que se destinan a los gastos de capital y especialmente a las inversiones materiales.

El procedimiento está dirigido a la conciliación del Plan financiero y el control del presupuesto en la fase ejecución, estructurándose:

1. La organización y orientación del correcto proceso de ejecución del presupuesto.
2. Solicitud de la autorización del plan financiero para ejecutar dicha inversión.
3. Solicitud a la DMFP para la autorización de financiamiento para la ejecución del pago de la inversión.
4. Conciliación entre las Direcciones Municipales y las Unidades Presupuestadas.
5. Contabilización en el Centro de Gestión Contable de la ejecución de la inversión autorizada por la DMFP.
6. La realización del pago a través de la cuenta única, previa autorización de la DMEP y DMFP.

El procedimiento se ilustra a continuación:



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo al sistema propuesto en el esquema anterior, el procedimiento consiste en organizar el trabajo de forma que las unidades presupuestadas teniendo conocimiento del plan aprobado, se presenten con las facturas o certificación de obra a la Dirección de Economía y Panificación quien aprobará mediante boleta(P-1) en Original y dos copias, archivándose el original en esta dirección para su registro y control, las copias de boletas acompañado de la factura y el modelo TH-80 Solicitud de Pago, serán presentados a la Dirección de Finanzas y Precios que revisará la documentación y procederá a autorizar su ejecución, documentos que serán firmados, acuñados y registrados en los registros primarios, conservándose una de las copias para garantizar posteriormente la conciliación entre ambas direcciones al concluir el mes y contar con documentos que muestren elementos que garanticen una eficiente y eficaz verificación integral de presupuesto por parte del departamento de verificación del gasto público.

Para el desarrollo y materialización del procedimiento han de seguirse un conjunto de pasos los cuales se exponen a continuación:

1. Propuesta y aprobación del Plan Financiero y el Presupuesto de las inversiones.

En primer lugar se inicia con el proceso anual de elaboración de las propuestas, partiendo inicialmente del conocimiento de las directivas generales emitidas por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros a partir del escenario económico y presupuestario diseñado para el ejercicio fiscal y es emitida además las directivas específicas de los MEP y MFP donde con un mayor nivel de detalle se enmarcan otros conjuntos de indicadores que aseguran, cumplir con el entorno general indicado por el gobierno, ambos documentos tienen carácter directivo y constituyen el punto de partida para que los organismos a todos los niveles confeccionen las propuestas dentro de los marcos financieros objetivos que compulsen al ahorro y a la eficiencia económica en el uso de

los recursos asignados, una vez conformada la propuesta del plan financiero como de presupuesto a nivel municipal, se presenta a las DFPF y DPEP quienes en despacho, elevan a ambos Ministerios las cifras propuestas para ambos casos, consolidándose las mismas con los criterios ramales y se proponen al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros quien aprueba como acuerdo y proponen las Inversiones que se van a desarrollar a nivel de país, provincia, municipio, presentándose dichas propuestas a la Asamblea Nacional, Provincial y Municipal referidas al Plan Económico Financiero y el Plan de Presupuesto para el año en curso.

2. Certificación del Plan Financiero aprobado para el año fiscal.

Una vez que se aprueba el Plan de la Economía y el Presupuesto se emite por parte de la DMEP a la DMFP el Modelo P-1 Plan Directivo de Inversiones, (Ver Anexo No. 4) el cual se desglosa por Plan de Preparación, programas nominales y no nominales, desagregándose por tipos de Obras y conceptos, los cuales están identificados por un código de la Inversión que permite realizar los análisis correspondientes.

3. Notificación del Presupuesto asignado a las Unidades Presupuestadas por la DMFP.

Posteriormente al recibo del P-1 se emite por la DMFP el Modelo de Notificación del Presupuesto anual a cada Unidad Presupuestada, (Ver Anexo No. 5), para que las unidades tengan conocimiento del marco presupuestario con que cuentan para la ejecución de las obras autorizadas y los conceptos por los que deben ser operados estos gastos.

4. Desagregación por grupos presupuestarios, incisos, epígrafes y partidas por parte de las Unidades Presupuestadas y la DMFP.

Las Unidades Presupuestadas teniendo las cifras contenidas acorde al nivel de Inversiones aprobadas por la DMEP según el modelo P-1 y la notificación emitida por la DMFP, desagregará el total de recursos financieros por el Inciso 07 Gastos de Capital, epígrafes 0701 Inversiones Materiales de U/P y por partidas 070101 Construcción y Montaje, 070102 Equipos, 070103- Otros y 070104 Plan de Preparación para cada Obras de Inversión y su desglose por meses y en el epígrafe 0702 otras inversiones que no constituyen inversiones materiales pero que requieren de financiamiento para su ejecución, destacándose fundamentalmente la compra de AFT y compras centralizadas por los epígrafes 070201 y 070202.

5. Operaciones a desarrollar por las Unidades presupuestadas para la ejecución de las inversiones.

Las Unidades Presupuestadas establecen el contrato con la Unidad Constructora, estableciendo por acuerdo dentro del mismo, las cláusulas pactadas entre las partes dando cumplimiento a la resolución 2253 del año del MEP y se comienza a ejecutar las Inversiones, consignándose en los Modelos establecidos para las relaciones de compra y venta.

El inversionista de la Unidad Presupuestada revisa la facturación o certificación de obra, emitida por el proveedor o constructor comprobando la veracidad y correspondencia entre lo que se ha ejecutado o comprado físicamente y lo certificado, presentándolo al departamento de contabilidad quien se encarga de tramitar su presentación a la DMEP para que se emita la Boleta de Autorización, (Ver Anexo No. 6).

El Técnico de Inversiones de la DMEP revisa la Factura o Certificación de Obra presentada por la Unidad Presupuestada, se procede a emitir la Boleta de Autorización, contabilizando en sus registros primarios la inversión por cada obra, la que quedará firmada por autorización del Técnico de Inversiones y aprobación por el Director de la DMEP quién remitirá a la DMFP.

Se recibe la Boleta en la DMFP, por el Técnico de Presupuesto quien comprueba la veracidad de los precios y si la Obra de Inversión que se está presentando está aprobada en el Plan de la Economía y el Presupuesto, posteriormente se procede a contabilizar en los registros primarios el control de la solicitud de este pago, y se procede a firmar la Boleta emitida por DMEP y el TH-71 solicitud de pago, (Ver Anexo No. 7).

Dentro de los procedimientos de control interno de ambas direcciones se tiene implementado el proceso de conciliación para comprobar que las Boletas emitidas por la DMEP se corresponda con las autorizaciones de pagos emitidos por la DMFP, lo que facilitará al cierre de cada mes realizar el Informe de Conciliación entre lo aprobado por el Plan de la Economía y lo autorizado a pagar del Presupuesto.

MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS

MODELO DE CONCILIACIÓN ENTRE EL PLAN FINANCIERO Y EL PRESUPUESTO APROBADO.

Unidad Presupuestada: _____

Fecha: _____ Tipo de Moneda: CUP:___ CUC: _____ U/M: Miles de Pesos

CONCEPTOS	Según Boleta Aprobada (DMEP)			Según Autorización de Pago (DMFP)			VARIACIÓN		
	Total	Obra 1	Obra 2	Total	Obra 1	Obra 2	Total	Obra 1	Obra 2
Saldo Anterior									
Const. y Montaje									
Equipos									
Otros									
Plan de Preparac.									
Operaciones Mes									
Const. y Montaje									
Equipos									
Otros									
Plan de Preparac.									
Total del Mes									
Saldo Acumulado									
Const. y Montaje									
Equipos									
Otros									
Plan de Preparac.									
Observación:									

Esta Conciliación constituye la contrapartida para comprobar que los gastos devengados reflejados en el Estado de Ejecución del Presupuesto de la Actividad Presupuestada, los pagos realizados por la Tesorería y lo informado en el modelo de ejecución Mensual de Gastos de Capital (EMCA), (Ver Anexo No. 8), sean los mismos que se reflejan en la Conciliación entre lo aprobado el en Plan de la Economía y lo autorizado por el Presupuesto, garantizando además la Conciliación de las Contabilidad Patrimonial y Gubernamental por cada Unidad Presupuestada y a nivel municipal.

Esta Conciliación garantiza que las U/P contabilicen correctamente los gastos de las Inversiones Materiales cargando al Estado de Ejecución de Presupuesto de la Actividad Presupuestada para cada Obra de Inversión y concepto, así como en los Grupo Presupuestario, Inciso, Epígrafes y Partidas los cuales corresponde los gastos devengados y lo pagado. Se garantiza que los pagos que se realizan por la Tesorería, se corresponda con los gastos contabilizados por el Centro de Gestión Contable, evitando que existan sobregiros en el presupuesto, evitando que se realicen operaciones indebidas y desvíos de los recursos financieros del estado.

Este procedimiento será elaborado por la Dirección Municipal de Finanzas y Precios una vez analizada su propuesta con las Direcciones de Economía y Planificación, el Centro de Gestión Contable y la Tesorería de la ONAT Municipal y emitida su autorización será aprobado mediante acuerdo del Consejo de Dirección de Finanzas y Precios, emitiéndose las indicaciones del procedimiento a aplicar y que constituirá una resolución normativa de estricto cumplimiento por todas las Unidades Presupuestadas del territorio.

Resultados obtenidos de la aplicación del procedimiento para la conciliación de las inversiones entre el Plan de la Economía y el Presupuesto

Para la corroboración de los resultados obtenidos en la aplicación del procedimiento para la conciliación de las inversiones entre el Plan de la Economía y el Presupuesto del Estado, se aplicaron dos métodos de validación. En primer lugar se aplicó el procedimiento durante todo el año 2007, el cual fue presentando inconvenientes que permitía su mejoramiento en el proceso de implementación, lográndose la eficacia del control y ejecución de las inversiones y su financiamiento.

En segundo lugar, la propuesta fue sometida a un riguroso análisis por un grupo de especialistas que laboran en las Direcciones de Economía y Planificación y de Finanzas y Precios, a nivel municipal y provincial, los cuales avalaron la efectividad de dicho procedimiento. Estos especialistas están conformados por los directores a nivel provincial y municipal de las direcciones antes mencionadas, así como cuatro especialistas: dos en proyección de inversiones del MEP del municipio de Taguasco y dos especialistas de presupuesto del MFP del municipio de Taguasco.

Para el análisis valorativo, a través de los dos métodos, se utilizaron cuatro categorías de evaluación, las que permitieron establecer un grupo de criterios que se exponen más adelante.

Estas categorías son:

1. Grado de Pertinencia. Este indicador mide la importancia y relevancia del procedimiento propuesto, a partir del objetivo del mismo, en relación con los objetivos de la actividad, a la cual va dirigido. De acuerdo a esto, la pertinencia del procedimiento se evalúa, considerando:
 - la necesidad de su implementación,
 - el grado de cumplimiento del objetivo del procedimiento para la conciliación de las inversiones y
 - las demandas que exige de él, la actividad presupuestada, a donde va dirigido.
2. El nivel de Impacto. Este indicador mide la capacidad de transformación que ha generado el procedimiento ante la necesidad de su implementación en la actividad presupuestada y su trascendencia y generalidad.
3. El grado de Efectividad alcanzado. Mide el logro de los objetivos proyectados en la implantación del procedimiento propuesto.
4. El grado de eficacia obtenido. A través de este indicador se evaluó cómo se lograron los objetivos establecidos, en correspondencia con los resultados alcanzados.

Este procedimiento se comenzó a aplicar a partir del 1 de Enero del año 2007, lo que evidenció resultados positivos, permitiendo que la conciliación entre las Direcciones de Economía y Planificación y de Finanzas y Precios fluyera sin dificultades con periodicidad decenal y al cierre de cada mes, lo que trajo como resultado los siguientes elementos:

- Facilitó la correcta conciliación entre los informes de lo aprobado en el Plan de la economía y lo ejecutado por el Presupuesto del Estado con una periodicidad mensual, contribuyendo a que no existieran desvíos de recursos de una inversión a otra, ni de un concepto a otro, haciendo cumplir los principios presupuestarios vigentes.
- Se logró la no contabilización en el Centro de Gestión Contable de operaciones de inversiones no autorizadas, y a que dichas transacciones se registraran correctamente por el tipo de obra y concepto que fue aprobada la inversión.
- Permitió a la tesorería de la Cuenta Única Municipal realizar los pagos aprobados en el plan de la economía y en correspondencia con el presupuesto otorgado, lo que facilitó sin dificultades la conciliación entre los pagos realizados y los gastos devengados en el presupuesto local al cierre de cada período.

- Contribuyó a que las Unidades Presupuestadas desarrollaran un correcto trabajo en el sistema informativo que se emite a ambas direcciones acerca de la ejecución de las inversiones que realizan.
- Las direcciones de Economía y Planificación y de Finanzas y Precios cuentan con un manual de procedimiento para consultar y lograr un actuar que garantice fiabilidad del control y la información.
- La elaboración de los informes se elaboran de forma rápida, clara y real, permitiendo a las administraciones que interviene en el proceso, el control y uso correcto de los recursos materiales y financieros otorgados y contribuyen a una acertada toma de decisiones.
- La aplicación de este procedimiento sirvió de elemento de contrapartida en la DMFP para comprobar el estado real y de consolidación reportada en los Estados Financieros y el informe reportado por las Unidades Presupuestadas de la Ejecución Mensual de Gastos de Capital.
- Facilitó el trabajo consolidado entre el departamento de inversiones, y presupuesto de las direcciones de Economía y Planificación y Finanzas y Precios y de las Unidades Presupuestadas.
- Garantizó la ejecución exacta y real del Presupuesto del Estado a través del sistema informático del VERSAT SARASOLA que se ejecuta en la DMFP.
- Contribuyó a no tener sobregiros con relación a los presupuestos notificados para el año fiscal 2007, evitándose afectaciones en el presupuesto del año fiscal actual.
- La revisión de los documentos primarios, conducen a no efectuarse pagos indebidos que atenten contra el presupuesto del estado.
- La aplicación de este procedimiento facilitó a que el departamento de verificación del Gasto Público realizara con mayor profundidad las comprobaciones presupuestarias integrales sobre el uso y destino final del gasto de las inversiones autorizadas.
- Facilita a las administraciones de ambas direcciones presentar informaciones precisas sobre el comportamiento de las inversiones ante el Consejo de administración Municipal y Asambleas Municipales del Poder Popular, proponiendo los proyectos de acuerdos o medidas concretas para una efectiva toma de decisiones.
- Constituyó la base informativa principal al técnico de inversiones de la DMEP para auditar y comprobar el estado y cumplimiento real de cada obra u otro tipo de inversión, controlando no

solo el recurso financiero notificado y entregados, sino que permitió controlar con más efectividad los recursos materiales asignados en cada caso.

Es criterio de los autores que todos estos cambios traen consigo situaciones notables y que se ayudan más al establecerse un nuevo sistema informático con base contable, por lo que se impone un chequeo sistemático de la información que se brinda.

CONCLUSIONES

Los fundamentos teóricos permitieron desarrollar una sistematización de la actividad presupuestada en Cuba relacionada con la organización y ejecución de presupuesto para las inversiones materiales, con vista a determinar las insuficiencias presentadas en el desarrollo del mismo, así como la conciliación de las operaciones entre las direcciones de Finanzas y Precios, y Economía y Planificación del municipio de Taguasco.

De acuerdo a los resultados obtenidos en la caracterización del estado actual que presenta el proceso de conciliación de las inversiones materiales entre el plan financiero y la ejecución del presupuesto se pudo determinar las insuficiencias presentes en la actividad presupuestada y la necesidad de un procedimiento que permita la correspondencia entre lo informado en el Plan Financiero de la DMEP y lo reportado en la ejecución del presupuesto emitido por DMFP.

El procedimiento se fundamenta en la necesidad de establecer una adecuada conciliación entre el Plan de la Economía y el Presupuesto del Estado, en aras de lograr una mayor efectividad en la ejecución de las inversiones materiales para evitar riesgos que contribuyan al desvío de recursos presupuestarios no contenido en la planeación de las mismas.

RECOMENDACIONES

1. Incluir en el procedimiento el proceso de liquidación de las inversiones y su control.
2. Evaluar el impacto de todos los procesos en el resultado de la ejecución presupuestaria.
3. Generalizar los resultados obtenidos a todo el territorio para lograr un control más efectivo de las acciones de financiamiento en la ejecución del presupuesto para las inversiones.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ariet, M., y col., (2001). 40 Aniversario Ministerio de Industrias. Editora Política, Cuba. 87 p.
2. Colectivo de autores. Economía y Desarrollo No.2/2003. ANEC. Cuba.
3. Decreto Ley 192, (1999). Ley orgánica del presupuesto del estado. Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro. Cuba.

4. Dirección Provincial del MFP. (2007). Indicaciones Generales para la presentación inversiones, reparaciones y mantenimientos constructivos. Sancti Spíritus.
5. Fernández, M. (2003). El Gran Debate sobre la economía cubana. Editorial Ocean Press, Sydney. 15 p.
6. Fuentes, E. (2000). Curso de Derecho Financiero Español. Editorial Marcial Pons, Madrid Barcelona. 176 p.
7. Gaceta Oficial No. 20. Decreto ley 192, 1999.
8. Gaceta Oficial No. 7. Acuerdo 5566. Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro. 2006.
9. Guevara, E. (1970). El socialismo y el Hombre en Cuba. Obras escogidas 1957-67. casa de las Américas, Cuba. 372 p.
10. Lara, M.; Palmero, M. (2005). Manual de normas y procedimientos contables para el CUSS. Tesis en opción al título académico de Máster en Ciencias. Universidad de Cienfuegos.
11. Ley 29, (1980). Ley Orgánica del Sistema Presupuestario Cubano. Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro. Cuba.
12. Ley 73, (1994). Sistema Tributario Cubano. Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro. Cuba.
13. Ley 77, (1995). Ley de la inversión extranjera. Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro. Cuba.
14. Martínez V.; Sabadí, L. (2006). Concepción de la calidad en el pensamiento del Che. Editorial Ciencias Sociales, Cuba. 112p.
15. MFP. Indicaciones metodológicas sobre la elaboración, ejecución y control del Plan de la Economía. (2006, 2007 y 2008).
16. MEP. Indicaciones metodológicas sobre el proceso inversionista. Conferencia. Marzo, 2006.
17. Moret H., y col. (2005). Apuntes de Derecho Financiero Cubano. Editorial Félix Varela, Cuba. 519 p.
18. Muñoz, R. (1998). Apuntes para una historia de la contabilidad. Santa Clara, UCLV, Facultad de Economía. (Material bibliográfico).
19. Normas Cubanas de Contabilidad (2004). Actividad Presupuestada. La Habana.

20. Normativa en Materia de Contabilidad (Resoluciones). Disponible en: www.tcac.Mineco.es/bdcontar.asp
21. Queralt M., y col., (2002). Cursos de Derecho Financiero y Tributario. Editorial Tecno, Madrid. 694 p.
22. Resolución 26. (1997). Ministerio de Finanzas y Precios.
23. Resolución 18. (1999). Ministerio de Finanzas y Precios.
24. Resolución 42. (2001). Ministerio de Finanzas y Precios.
25. Resolución 297. (2003). Ministerio de Finanzas y Precios.
26. Resolución 235. (2005). Ministerio de Finanzas y Precios.
27. Resolución 294. (2005). Ministerio de Finanzas y Precios.
28. Resolución 009. (2007). Ministerio de Finanzas y Precios.
29. Resolución 210. (2006). Ministerio de Finanzas y Precios.
30. Resolución 108. (2006). Ministerio de Finanzas y Precios.
31. Resolución 3. norma complementaria No. 20. (2005). Ministerio de Finanzas y Precios.
32. Resolución Ministerial 91. (2006). Ministerio de Economía y Planificación.
33. Santos, C., y col. (2003). Administración Financiera del Estado Cubano: Sistema presupuestario. CECOFIS, Cuba.
34. Tablada, P. (1987). El pensamiento económico de Ernesto Che Guevara. Casa de las Américas, Cuba. 210 p.
35. Tabloide Especial: Tres herramientas esenciales para elevar la eficiencia económica. Parte I y II. (2007). Ministerio de Economía y planificación.
36. Viña R.; Cuba E. (2006). Manual de normas y procedimientos para las operaciones contables del área de economía del Comité Municipal del PCC de Taguasco. Trabajo de diploma. CUSS.
37. www.cuba.cu/economía/finanzas.
38. www.gerona.inf.cu/sites/dmpf/Centro.
39. www.monografias.com/trabajos42/politica-presupuestaria/politica-presupuestaria2.
40. www.minauditoria.cu/modules.php?name=content&pa=showpage&pid=2