

XV Seminario Regional de Política Fiscal
Santiago de Chile, 27 al 30 de Enero del 2003

2270

**AVANCES EN LA IMPLANTACION DE LA
ADMINISTRACION FINANCIERA
GUBERNAMENTAL EN CUBA**

Ministerio de Finanzas y Precios
República de Cuba

AVANCES EN LA IMPLANTACION DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA GUBERNAMENTAL EN CUBA.

I – Introducción

En el presente trabajo trataremos de explicar el camino que hoy recorre el Estado cubano, para lograr una gestión más eficiente y eficaz en materia de recursos y gastos públicos.

Partiendo de que uno de los más difíciles retos que enfrentan los Estados Nacionales hoy, es la necesidad de encontrar la fórmula adecuada ante los cada vez más escasos recursos públicos y la cada vez más necesaria expansión del gasto público, como vía para lograr un adecuado desarrollo del capital humano y del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos a los cuales representa, el desarrollo de una gestión eficiente se convierte en un imperativo de máxima prioridad.

En particular, la última década del milenio que recién concluyó y los primeros años del presente decenio, no han sido precisamente fáciles para el Estado cubano. En ese corto período, y como consecuencia de causas principalmente exógenas, sin excluir las endógenas, el país tuvo que rediseñar su modelo económico, basado hasta entonces en la planificación material centralizada, como principal instrumento de dirección económica.

II- Antecedentes

Se realizaron reformas de profundo contenido, con un fuerte impacto en las instituciones que conformaban el sistema económico, bajo los principios de preservar por sobre cualquier dificultad, los logros alcanzados en materia social y de calidad de vida, revertir el decrecimiento de la economía y lograr bases permanentes para un desarrollo sustentable.

En este sentido, aún cuando se mantuvieron centralizadas las políticas, se produjo un amplio proceso de descentralización de la gestión, tanto en lo referido a las empresas públicas, como en el comercio exterior; se amplió el sector privado, con el objetivo de incrementar la oferta de bienes y servicios, se entregó el 40% de las tierras estatales, en calidad de usufructo perpetuo a los campesinos y se aprobó el establecimiento de mercados agropecuarios e industriales, que a precio de oferta – demanda, comercializan sus productos, entre las principales medidas.

El sector financiero no fue ajeno a estas reformas. Se aceleró el proceso de expansión y modernización del área del seguro; se transformó el sistema bancario, independizándose las funciones de la Banca Central, de las de los bancos comerciales y se promulgó la Ley del Sistema Tributario.

Por otro lado, y como consecuencia de las transformaciones económicas en todas las esferas del país y del empleo de instrumentos de regulación indirectos, en un contexto de una progresiva descentralización de la gestión económica, tanto en el plano macro como en la microeconomía, la política fiscal comienza a jugar un papel más activo, encaminado a:

- ✓ Coadyuvar a la estabilización macroeconómica, como base para el desarrollo sostenible del país.
- ✓ Incrementar la eficiencia de la actividad productiva fundamentalmente en las empresas públicas, como principales generadoras de recursos financieros al Presupuesto.
- ✓ Garantizar la mejor y más equitativa asignación y utilización de los recursos públicos, empleados en la actividad presupuestada, haciendo especial énfasis en la eficiencia y la eficacia de su empleo.

Como uno de los pasos más relevantes en el ordenamiento de las finanzas públicas, en abril de 1999 se aprobó el Decreto Ley 192 “De la Administración Financiera del Estado”, cuyo objetivo principal, y así se recoge en su texto, es imprimir un mayor grado de transparencia, ordenamiento y organicidad al proceso de planificación, ejecución y control de los recursos públicos, en función de las políticas trazadas por el Estado y de las metas derivadas de estas.

El reto de introducir un sistema de administración financiera, transitaba incluso por la necesidad de un cambio en la estructura organizativa del Ministerio de Finanzas y Precios, que no estaba diseñado para asumir las misiones que se derivaban de la aplicación del referido sistema

Dicho Decreto Ley, estipula que el Sistema de Administración Financiera de Cuba, estaría integrado por los siguientes subsistemas:

- Tributario
- Presupuestario
- De Tesorería
- De Contabilidad Gubernamental
- De Crédito Público

Aunque en materia de presupuesto y de administración tributaria, los subsistemas daban respuesta a los requerimientos básicos del Decreto Ley, ambos debían continuar sometidos a un proceso de perfeccionamiento.

La Ley Orgánica del Presupuesto, vigente desde el año 1980, resultaba obsoleta ya que, entre otros elementos:

⇒ No contemplaba la existencia de las diversas formas de propiedad y las relaciones de éstas con el Presupuesto.

⇒ No definía las relaciones fiscales de las entidades con el Estado, lo que no posibilitaba identificar transparentemente el doble papel de este, es decir, como fisco y como propietario.

⇒ Sólo se circunscribía a regular los procedimientos de elaboración, ejecución, control y liquidación del Presupuesto del Estado y de los presupuestos que lo integraban, mezclando elementos de gastos con pagos.

⇒ No posibilitaba la descentralización de recursos financieros a los presupuestos del sistema.

⇒ No se ajustaba en su contenido y tecnología, y por tanto no era comparable con la práctica internacional en esta materia.

Sin embargo, su aplicación durante algo más de dos décadas, permitió crear una cultura presupuestaria, que sirvió de sustento para una rápida adaptación a los cambios necesarios que debían producirse.

En cuanto al sistema tributario, previamente, en 1994, se había sancionado la Ley 73 “Del Sistema Tributario”, creándose la Oficina Nacional de Administración Tributaria, con delegaciones en los 169 municipios del país y que en 1999, contaba ya con un sistema de recaudación de los recursos financieros con un adecuado nivel de eficiencia, a pesar del poco tiempo de creada. En ella se definían como principios básicos:

- Generalidad y equidad de la carga tributaria, en correspondencia con la capacidad de las personas, tanto jurídicas como naturales.
- Instrumento de Política Económica General, para responder a las exigencias del desarrollo económico y social del país.

Por tanto, se consideraron como factores críticos de éxito para alcanzar la plena instrumentación del referido Decreto Ley:

- ✓ un cambio en la estructura del Ministerio de Finanzas y Precios y de las instancias homólogas de subordinación local, que den respuesta a los requerimientos establecidos en el Decreto Ley,
- ✓ la puesta a punto de un subsistema de Tesorería que posibilitara, en el mediano plazo, un uso eficiente de los recursos y reducir la dispersión de estos a partir de la concentración de las cuentas que se operan por el Presupuesto y
- ✓ el establecimiento, en el mediano plazo, de un subsistema de Contabilidad Gubernamental, que permitiera el registro sistemático de las operaciones que se realizan en las diferentes instituciones de la administración pública, con el objetivo de generar información financiera, presupuestal, patrimonial y económica para la evaluación y la toma de decisiones.

No debe soslayarse que, aún cuando por definición constitucional, Cuba es una república unitaria, su sistema de gobierno esta estructurado en correspondencia con la división política, compuesta por 14 provincias y 169 municipios. Sustentado en ese sistema, se diseña el de administración financiera, donde cada nivel de gobierno, dispone de un presupuesto y una tesorería independientes en cuanto a la gestión y debe registrar contablemente los hechos económicos que se producen en su nivel.

El sistema diseñado, debía tener en cuenta además, las características de la economía cubana, destacando entre las principales:

1. Centralización de las decisiones y de las definiciones de políticas, a cargo de los niveles superiores.
2. Alto grado de descentralización en la gestión y ejecución de las decisiones, en los niveles inferiores (unidades gestoras)
3. Clara definición de los sistemas para las unidades gestoras (básicos, de apoyo, de planificación, de control etc.)
4. Existencia de un sistema presupuestario estructurado sobre la base de la división política administrativa del país, con tres niveles de gobierno, es decir central, provinciales y municipales y adicionalmente un Presupuesto de la Seguridad Social (200 presupuestos independientes)
5. Amplitud del Sector Público en todas las instancias de gobierno, con un fuerte impacto en el gasto público, especialmente en los servicios sociales y en el proceso inversionista que administran mayoritariamente los gobiernos locales.
6. Ausencia de tecnología adecuada para garantizar, al menos en una primera etapa, la integración automatizada de los diferentes subsistemas.

La descentralización de la gestión, alcanza no solo a los niveles subnacionales, sino que llega a la unidad básica gestora que brinda el servicio, con independencia de a qué nivel esté subordinada, e incluye tanto el ámbito empresarial, como las entidades totalmente presupuestadas.

III- Situación actual de la implantación de la Administración Financiera Gubernamental.

Bajo esas condiciones, el Sistema de Administración Financiera Gubernamental, presenta hoy los siguientes avances.

En lo legal, está respaldado por el Decreto Ley 192 de 1999 y por el Acuerdo No. 3944 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros del año 2001, que aprueba la nueva estructura del Ministerio de Finanzas y Precios, para dar respuesta a las exigencias de dicho decreto, que incluye:

- Una Dirección General de Presupuesto, con 3 direcciones subordinadas: Normas y Políticas; Programación y Evaluación; Ejecución y Control.
- Una Dirección General de Tesorería con 3 direcciones subordinadas: Programación y Control; Técnica y Operaciones.
- Una Dirección de Contabilidad Gubernamental.

Se ratifica además, la Oficina Nacional de Administración Tributaria, creada desde 1994 y se inserta la función de Crédito Público en la Dirección de Política Financiera, con el propósito de comenzar los estudios en esta materia.

En cuanto a los diferentes subsistemas, la situación actual es la siguiente:

Tributario

El Subsistema Tributario dispone de un diseño institucional, que asegura su aplicación generalizada en todo el territorio nacional, a través de 169 oficinas municipales de Administración Tributarias, con un adecuado poder recaudatorio y de regulación. Es integral y uniforme y está armonizado en lo fundamental con el entorno de los países de la región.

Se ha alcanzado un nivel si no óptimo, bastante elevado de automatización y las oficinas municipales, realizan la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones fiscales, tanto de personas naturales, como jurídicas, así como las conciliaciones con los bancos comerciales donde los contribuyentes depositan los ingresos tributarios y no tributarios.

El sistema aplicado posibilita obtener la información de la recaudación y tipo de ingreso, tipo de presupuesto al que se dirige la recaudación y tipo de moneda, al contar con un clasificador uniforme de recursos financieros.

En este momento se considera que el subsistema está en una etapa de consolidación e institucionalización.

Presupuestario

El Subsistema Presupuestario, que integra los procesos de elaboración, ejecución, control y liquidación del Presupuesto del Estado a todos los niveles e instancias de gobierno, está conformado, como se mencionó con anterioridad por 200 presupuestos independientes:

- 169 Presupuestos municipales
- 14 Presupuestos de las provincias
- 14 Presupuestos provinciales ¹
- 1 Presupuesto de la Seguridad Social
- 1 Presupuesto Central
- 1 Presupuesto del Estado

Se caracteriza por una adecuada combinación entre la centralización de la Política Fiscal y una alta descentralización en la administración y ejecución del Gasto Público, con un sistema de coparticipación de los Presupuestos Locales en los Ingresos del Presupuesto Central.

Durante el finalizado año 2002, se revisaron, modificaron y adecuaron a los cánones internacionales, sin desconocer las características de nuestra economía: las metodologías para la elaboración del Presupuesto, para el control de la ejecución y para la liquidación y los clasificadores por objeto de gasto y de grupos presupuestarios, que son de utilización general.

¹ Se refiere a la consolidación de los presupuestos municipales con el de las actividades de subordinación provincial (presupuesto de la provincia).

El proceso de elaboración y de ejecución, que se realiza con cortes mensuales, se encuentra automatizado hasta nivel de Presupuesto Provincial y de Organismos Centrales. No obstante, la automatización no llega al universo de las unidades gestoras, lo cual no posibilita obtener la información de la ejecución con oportunidad para su evaluación y análisis.

Tesorería

Uno de los subsistemas en que más se ha trabajado para su puesta a punto, es precisamente el de Tesorería, aún sin aprobarse el Decreto Ley 192. Con conocimiento de la necesidad de un profundo cambio en el manejo de los fondos, ya desde el propio año 1997, se comienzan a aplicar limitados principios de tesorería, principalmente en los Presupuestos Locales.

Como consecuencia de la reestructuración de la Banca y de la conversión de las cuentas de disponibilidades en cuentas de fondos, los recursos líquidos dispersos en poder de las entidades gestoras y la cantidad de cuentas habilitadas, obligaron a dar pasos anticipados al establecimiento de una Tesorería.

En tal sentido y bajo el asesoramiento de expertos de otros países de la región, se diseñó un Subsistema de Tesorería que funcionara bajo las reglas de un Fondo Unificado, como el método que más se adaptaba a las características, condiciones, grado de introducción de la automatización de los procesos económicos y posibilidades financieras para su desarrollo en los próximos años, en el contexto de las finanzas públicas cubanas. En su instrumentación, se han obtenido los siguientes avances:

- Reducción del número de cuentas con que opera la Tesorería Central, para minorar la dispersión de recursos inmovilizados, así como alcanzar una mayor flexibilidad en el proceso de ejecución presupuestaria.
- Reducción de la periodicidad en la asignación de fondos a las subtesorerías (organismos de la administración central), y a las tesorerías locales.
- Centralización en la asignación de recursos derivados del sistema de coparticipación de los Presupuestos Locales en los ingresos del Presupuesto Central, que antes retenían directamente los primeros, causando demoras en la recepción de estos por el segundo.
- Elaboración del Presupuesto de Caja, independiente del de gastos, su programación mensual y su validación con la ejecución real, por los diferentes conceptos y niveles.
- Elaboración de la información mensual de la Caja Central y la obtención de los saldos diarios y su conciliación con el Banco, con 24 horas posteriores a su afectación.
- Consideración de los saldos de las cuentas del Presupuesto Central administradas por funciones delegadas por las Tesorerías Provinciales, como saldos de la Tesorería Central, dando los pasos hacia la constitución del Fondo Unificado.
- Confección de las metodologías procedimientos y normativas propias.

El subsistema, al igual que el presupuestario, está automatizado hasta nivel de subtesorerías y tesorerías provinciales y se trabaja en la interconexión del Banco Comercial, agente del Presupuesto, con la Tesorería Central.

Para el caso de los recursos financieros, las Oficinas de Administración Tributarias funcionan como agentes del tesoro, para el registro y control de los ingresos, con procedimientos que muestran un alto grado de efectividad.

Contabilidad Gubernamental

En materia contable, nuestro país ha transitado por diferentes etapas, donde el conocimiento acumulado, ha estado indisolublemente unido al estudio y actualización constante, para adecuar la práctica contable a los cánones internacionales aplicados hoy.

Esta estrategia de desarrollo, posibilitó que en 1997 se emitieran los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, las Normas de Valoración y Exposición, el Nomenclador de Cuentas con el contenido de las mismas y los Estados Financieros aplicables a las empresas públicas y a las unidades gestoras presupuestadas, mediante la edición de los manuales correspondientes.

Con la aplicación de estos procedimientos, se logró establecer los parámetros para el registro de las operaciones de forma homogénea para todo el sector público y al unísono ir rescatando una cultura y disciplina contable de forma acentuada.

Sin embargo, los procedimientos aplicados, no satisfacen totalmente las necesidades para conocer la gestión financiera del Estado.

Aunque en abril del año 1999, se promulga el Decreto Ley mencionado, que establece el subsistema de Contabilidad Gubernamental, como una de las piedras angulares del Sistema de Administración Financiera, no es hasta principios del 2002 en que se comienzan a dar los primeros pasos en su diseño, con la aplicación de la nueva estructura en el Ministerio.

Una de las misiones trazadas por esta área desde su constitución, fue la revisión de los principios, objetivos y formulación del referido sistema, realizándose la preparación de un único manual conformado por:

- Características del Sistema
- Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados
- Normas de Contabilidad para el Sector Público
- Nomenclador de Cuentas y contenido
- Estados Financieros derivados de la Contabilidad Gubernamental

Se han desarrollado 16 normas de contabilidad, aplicables a los activos, pasivos, ingresos, gastos, deuda pública, provisiones y reservas, entre las principales, en los cuales se trabaja para su implementación en las entidades del sector público.

Al mismo tiempo, se trabaja aceleradamente en el establecimiento y definición de los vínculos e interrelaciones, desde el punto de vista contable, de los diferentes subsistemas.

Crédito Público

Este subsistema aún se encuentra en fase de estudio, con el propósito principal de evaluar diferentes alternativas y posibilidades de captar medios de financiamiento que no provengan de la Banca Central.

La imposibilidad de Cuba de acceder a préstamos gubernamentales de instituciones financieras internacionales, obliga a nuestro país a cubrir sus déficits fiscales por la vía bancaria, por lo cual resulta de gran importancia explorar otras vías internas de acceso a financiamientos, para poder enfrentar los desbalances presupuestarios y dar solución en el mediano plazo a esta compleja problemática.

IV - Perspectivas y Retos para los próximos años.

Uno de los retos principales para el adecuado funcionamiento del Sistema de Administración Financiera Gubernamental, es lograr la integralidad del mismo.

En estos momentos se trabaja para dar respuesta a los requerimientos informáticos, que posibiliten garantizar de forma automatizada la necesaria integración de cada subsistema y que estos se complementen entre sí.

Aunque con excepción del Subsistema de Crédito Público, el resto presenta un aceptable desarrollo y aplicación práctica, que debe irse consolidando con la instrumentación de la Contabilidad Gubernamental y la generalización de la Tesorería, éstos aún no presentan el grado de integración que simplifique y garantice la efectividad de las operaciones.

Las limitaciones financieras para acceder a la obtención de los medios automatizados necesarios, aunque constituye una dificultad, no debe convertirse en un freno para el logro de los objetivos trazados y por ello se trabaja por desarrollar los programas que garanticen la integralidad del sistema.

Mientras tanto, se trabaja fuertemente en la capacitación y preparación del personal vinculado a cada uno de los subsistemas, de manera tal de suplir la carencia de equipos automatizados, con la capacidad de los recursos humanos, principal recurso con que cuenta nuestro país para esta y otras importantes tareas.

V – Conclusiones

La diversidad de intereses que se deben satisfacer a través del sector público, muchas veces contrapuestos, requiere disponer de instrumentos de análisis adecuados, para alcanzar decisiones que sean funcionales y den respuesta satisfactoria a los objetivos, metas y programas propuestos.

Para ello, es de suma importancia contar con un enfoque sistémico para ser aplicado a la gestión, como forma de contribuir a una mayor racionalidad de las acciones estatales.

En el caso de Cuba, este enfoque no solo resulta importante, sino que se hace imprescindible, teniendo en cuenta la batalla en que se encuentra enfrascado el Estado, para elevar a planos superiores la calidad de vida de sus recursos más preciados: sus recursos humanos.

Aún en medio de las difíciles condiciones económicas internacionales, que empeoran las ya deterioradas condiciones de vida de nuestros ciudadanos del tercer mundo, en nuestro país hemos apostado por la aplicación de un sistema de administración financiera gubernamental, que le posibilite al Estado continuar desarrollando los programas sociales que se llevan a cabo, con un máximo de eficiencia y eficacia en la aplicación de los limitados recursos de que disponemos.

Nuestro José Martí, del que conmemoramos el 28 de enero, el 150 Aniversario de su natalicio expresó: “ Nación que no cuida de ennoblecer a sus masas, se cría para los chacales”.

Emplear las herramientas técnicas que nos brindan los sistemas de administración financiera, en función del ennoblecimiento y mejoramiento de nuestros ciudadanos, es por tanto nuestra tarea de primer orden.