

REFLEXIONES ACERCA DE LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA DENTRO DEL PROCESO ESTRATÉGICO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN LOS MUNICIPIOS CUBANOS.

Yoili Traba Ravelo

Universidad de Granma

ytrabar@udg.co.cu

Michel Tamayo Saborit

Universidad de Granma

mtamayos@udg.co.cu

Pedro Lino del Pozo

Universidad de Camagüey

pedro.delpozo@reduc.edu.cu

RESUMEN

Se aborda la temática relacionada a la planificación financiera en los marcos del desarrollo local, reflexionando acerca de los mecanismos para la articulación de la misma con el proceso de planificación global de un territorio. En base a los principales modelos teóricos asumidos fundamentalmente en América Latina y las experiencias prácticas existentes del tema en el mundo, se realiza un análisis de la planificación financiera actual en los municipios cubanos y se enuncia una nueva forma de concebir dicho proceso teniendo en cuenta la situación actual de las finanzas municipales en Cuba y la correlación con el horizonte del plan de desarrollo. De igual forma se realiza un análisis por separado de los componentes de financiación y asignación presupuestaria en este contexto, partiendo primeramente de la necesidad de articulación de las fuentes de ingresos del territorio, así como lo apremiante que resulta la utilización de técnicas modernas para la programación del gasto público. También se proponen las herramientas fundamentales a utilizar en

base de las normativas del esquema financiero cubano, y se hace referencia a la influencia de la relación centralización – descentralización de los flujos en este contexto. Todo lo anterior sustentado en la gran realidad, que el componente financiero constituye uno de los factores clave para poder garantizar la sostenibilidad del proceso de desarrollo, y cada vez más los recursos son escasos por lo que el carácter predictivo de las finanzas, es un punto que no debe faltar en la agenda del gobierno local de estos tiempos.

Palabras clave: Planificación del desarrollo local, planificación financiera integrada, Planificación financiera en el contexto local cubano.

REFLEXIONS ABOUT THE FINANCIAL PLAN WITHIN THE STRATEGIC PROCESS OF PLAN OF THE DEVELOPMENT IN CUBAN MUNICIPALITIES.

ABSTRACT

The present research is related to the financial plan around the local development, taking into account the mechanism for the articulation of it with the global plan process in a territory. An analysis nowadays financial plan in the Cuban municipalities is done, considering the main theoretical models used mainly in Latin America and the practical experiences that exist of this topic. The process is enunciated taking into account the present situation with the horizon of the development plan. In some way, a separate analysis of the finance and tax components is done in this context, starting firstly from the need of articulation of the territory earnings source, so as the importance of use of new techniques for the programming of public expense.

The main tools are proposed to use in the regulation of Cuban financial plan and it refers to the influence of centralization- decentralization relation of the flow in this context.

All of these financial components constitute are of the main factors to guarantee the sustainability of the development process and the resources are short, so the financial predictive, is a point that can not be missing in the local government agenda these days.

Key words: Local development planning, integrated financial planning, financial planning in the local Cuban.

INTRODUCCIÓN

La planificación del desarrollo local ha tenido un auge indudable en los últimos tiempos. Su concreción más evidente ha sido el diseño y el impulso a planes estratégicos territoriales. Este auge ha respondido a dos finalidades. En primer lugar, la de dotar de coherencia a muchas iniciativas surgidas desde los territorios, y en segundo lugar, como instrumento para la definición de modelos o escenarios de desarrollo territorial, es decir, para dotar a los territorios de una visión, y perfilar mejor la vocación territorial.

En este escenario se encuentra insertada Cuba, donde la principal prioridad lo constituye el perfeccionamiento del modelo económico con el propósito de encausarse en el sostenimiento de la economía, así como continuar por la senda del desarrollo.

En este sentido el reto está en elevar la objetividad de la planificación, sobre la base de la identificación de prioridades presentes y futuras, y en la búsqueda de alternativas que promuevan una mejor utilización de los limitados recursos disponibles para la satisfacción de las necesidades del país y de cada uno de sus territorios. Reafirma este criterio el Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros cuando plantea “Nos guiamos por la máxima de que si en épocas normales la planificación es un instrumento imprescindible para la labor de dirección, en el complejo escenario que estamos viviendo se convierte en una necesidad vital para excluir los riesgos que entrañan la improvisación”¹

Es por ello que se está haciendo un llamado a los gobiernos locales a no fundamentar su gestión administrativa en la incertidumbre para la toma de decisiones ante las eventualidades y condiciones económicas en constante transformación, por lo que la planificación financiera constituye en la actualidad una herramienta indispensable, por contribuir a armonizar y dar coherencia a las diferentes acciones que se necesitan para impulsar un proceso de desarrollo que gestione y utilice los escasos recursos financieros y permita obtener de éstos, el máximo de resultados, en consonancia con la magnitud de problemas que afronte cada territorio.

A tono con lo anterior existe una nueva óptica del desarrollo en los territorios, donde se ha considerado “descentralizar algunas funciones en los Consejos de la Administración Municipal (CAM) que contribuya al desarrollo de la capacidad de gestión del gobierno a

¹ Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura del IV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 20 de diciembre de 2009, "Año del 50 Aniversario del Triunfo de la Revolución"

estas instancias.”² Teniendo en cuenta la implementación de su propia estrategia de desarrollo. Sin embargo aunque existe una definición clara de las herramientas a utilizar para llevar a cabo el diseño estratégico en los municipios, el análisis llevado a cabo por los autores de este artículo sobre los procesos de planificación financiera, ha evidenciado que ante las nuevas condiciones que se imponen, existen brechas que imposibilitan una visión objetiva de las metas a lograr, en tanto existe un divorcio entre los objetivos propuestos y la programación de los recursos financieros para lograrlos.

Por lo que constituye objetivo de este artículo realizar una reflexión sobre la planificación financiera en los municipios cubanos dentro del proceso global de planificación del desarrollo, partiendo de un análisis de las principales tendencias internacionales en esta temática.

DESARROLLO

1. La planificación financiera integrada en la planificación global del desarrollo.

Tendencias actuales en el contexto local.

En el proceso de gestión del desarrollo local, el papel que juega la planificación financiera dentro de la planificación general o plan de desarrollo de un territorio, es de vital importancia, teniendo en cuenta que el conjunto coordinado de acciones planificadas consiste precisamente en la elección de políticas que procuren que el plan estratégico se desarrolle con éxito. Es en este marco donde las decisiones relativas a la inversión, y la financiación devienen puntos claves para poder materializar las estrategias que se tracen.

Centrando la cuestión, la planificación financiera es la parte de la planificación global del desarrollo que se ocupa de los recursos financieros. A su vez, el plan financiero se convierte en un medidor de la viabilidad o no de los objetivos trazados, dentro del plan global.

Para cumplir con el conjunto de objetivos sociales, individuales, organizativos, funcionales y ambientales, que garantizan la existencia de las diferentes organizaciones productivas y sociales que conforman el tejido social y económico a nivel local, es necesario que en el proceso de implementación de las políticas de desarrollo se garantice no solo la retroalimentación constante sino también *la sostenibilidad de su desenvolvimiento*, y es aquí donde la planificación financiera se

² Documento para la presentación de los proyectos de iniciativa municipal de desarrollo local (IMDL). Ministerio de Economía y Planificación, Ciudad de La Habana, 2010.

convierte en la prueba ácida que debe pasar el plan estratégico global, con el objetivo de elevar los niveles de la actividad económica, la protección del ambiente, la calidad de las producciones, el mejoramiento de los niveles de ingreso y bienestar de los miembros de la localidad, para lo cual la planificación de la estrategia de desarrollo debe tener un enfoque de previsión en función de las necesidades que atenderá.

En ese sentido, la dimensión financiera se vincula directamente con las potencialidades propias de cada espacio geográfico, la acción política del Estado y de los gobiernos locales, esto último representa a nuestro entender, un campo de estudio que necesita continuar en análisis, la diversidad de modelos aplicados en el mundo así lo ha evidenciado, como también ha quedado demostrado que no existen recetas universales para la articulación de las estrategias trazadas por el Estado con el proceso de presupuestación, como sucedáneo de la planificación financiera en la gestión pública.

A tono con lo anterior en la mayoría de los países la integración entre plan y presupuesto es un tema tan antiguo como el propio nacimiento de la planificación, debido precisamente a la importancia de este tema, cuya intención es el de plasmar en el presupuesto las políticas públicas consensuadas que emergen de los planes de gobierno.³

Las experiencias empíricas de estos países basan el enfoque de la planificación financiera del desarrollo bajo la concepción de la confección de presupuestos plurianuales, basado fundamentalmente en las técnicas de presupuesto en base cero y presupuesto por programas, como respuesta a la necesidad de acceder a una mirada de mayor alcance a la del presupuesto anual y hacer uso del modelo racional. Es claro que las tensiones entre las restricciones financieras de corto plazo y las necesidades expresadas en el plan siempre van a existir. De hecho, muchos países de la OCDE han optado por eliminar la planificación, entendida como ejercicio formal de presentación de los programas y planes de Gobierno. En algunos casos, como se expresaba anteriormente, la planificación se ha reemplazado por presupuestos plurianuales.⁴

³ Ver "Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina" Juan Cristóbal Bonnefoy, Ricardo Martner.

⁴ *Ibíd*em

En América Latina la constante necesidad de identificar los problemas que se puedan suscitar sobre las cuentas públicas en el mediano plazo, formular las acciones preventivas que fueren necesarias y la búsqueda de garantía del cumplimiento de los objetivos estratégicos del gobierno, ha traído como consecuencia que a lo largo de estos años, exista una mayor visión futurista en cuanto a plan financiero se refiere.

Es así como los esfuerzos de coordinación de políticas han ocupado un espacio creciente en las reformas presupuestarias de los últimos años, dando paso a esquemas institucionales en los que se destacan los esfuerzos colectivos y la integración de metas que trascienden lo meramente fiscal.

A decir de Bonnefoy y Martner⁵, existen múltiples obstáculos que limitan este tipo de planificación financiera. El primero obstáculo lo constituye el sesgo de optimismo. Teniendo en cuenta que cuando se realizan proyecciones más allá del ciclo presupuestario, se puede establecer un marco de excesiva confianza, especialmente respecto del crecimiento de los ingresos públicos.

Lógicamente es evidente que es mejor prever los cambios favorables que los desfavorables. La desviación respecto de los supuestos macroeconómicos claves constituye el riesgo principal que debe enfrentar el Estado. Esto necesariamente supone disponer de proyecciones confiables de ingresos y gastos, y del impacto sobre los presupuestos futuros de los cambios de política. Por lo que es muy importante una mirada constante al comportamiento de estos supuestos.

En tanto como expresamos anteriormente, la generalidad de los países Latinoamericanos, abogan por una visión financiera de mediano plazo, la verdadera utilidad para los gobiernos, teniendo en cuenta esta plurianualidad, está condicionada a una correcta construcción de los escenarios futuros.

Otro obstáculo que se impone es la forma de operar de los sistemas de planificación en estos países, relativo fundamentalmente a los mecanismos de presupuestación. Tradicionalmente, la presupuestación ha sido un proceso de “abajo para arriba”, con los organismos de gasto recibiendo asignaciones presupuestarias difíciles de cumplir, ya sea por la existencia de leyes especiales o por negociaciones en que no siempre las autoridades fiscales imponen “ex-ante” sus puntos de vista. Las rigideces presupuestarias prevaletes son incompatibles con un proceso de

⁵ *Ibidem.*

presupuestación de “arriba hacia abajo”, sin embargo si se lograra, constituiría un cambio sustancial y requisito tal vez para el éxito de un marco plurianual de acuerdo con las características propias del marco legal y normativo de cada país. En ambos casos, la práctica refleja que el conflicto tiende generalmente a resolverse con presupuestos ejecutados inferiores a los aprobados. De hecho, en muchos países se estila establecer gastos prioritarios y manejar el resto según criterios de caja.

En este particular, aparece entonces el tercer obstáculo, una inadecuada implementación de la presupuestación plurianual, parece poco compatible mantener estructuras de cuotas mensuales o trimestrales cuando se está buscando eficiencia de largo plazo de las políticas públicas. Evidentemente, la presupuestación plurianual requiere desmontar sistemas tan rígidos de manejo de caja.

Es válido destacar, que los problemas de coordinación e implementación que aún persisten en estos modelos, no son irremediables, cuando la planificación es sustituida por un marco plurianual. Este último pasa a ser parte del ejercicio mismo de presupuestación, lo que por lo demás entraña el riesgo de potenciar la inercia presupuestaria. Pero al mismo tiempo este instrumento puede resultar útil para reducir la rigidez presupuestaria, en la medida en que permite hacer cambios sectoriales a la largo del tiempo, con traumatismos y presiones mucho menores, marcando las prioridades de gobierno.

De forma general las experiencias empíricas en cuanto a la articulación de planes y presupuestos apuntan hacia una visión de futuro de los procesos de presupuestación, para hacer corresponder los objetivos programados con los recursos financieros disponibles.

Por otro lado la búsqueda de la racionalidad ha potenciado la utilización de técnicas modernas de carácter integral que definan asignación financiera en función de objetivos concretos y permitan a través de categorías programáticas el control y la gestión de los resultados.

2. La descentralización y la coordinación en los procesos de planificación financiera del desarrollo local.

En consonancia con el orden de pensamiento anterior, se puede referir que en las últimas décadas hemos presenciado un cambio en la relación dinámica del Estado Central y local consecuentemente originado producto de las crisis económicas, y su incidencia directa en las tendencias descentralizadoras de los corporativismos

sociales y territoriales. Hoy los espacios locales en la mayoría de los países reflejan autonomía, los gobiernos locales ejercen las competencias que se le han asignado, administrando sus recursos, estableciendo los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participando en las rentas nacionales, el municipio tiene que desempeñar el papel que le corresponde de la estructura del Estado, en lo referente a lo que las leyes establezcan.

En ese sentido la devaluación del Estado según Borja⁶ conduce a revalorizar a los poderes locales representativos, en la medida que en ellos pueda darse una relación más directa de carga fiscal-acción pública y a una mayor agilidad y adecuación a las situaciones concretas, poniéndose en cuestionamiento el protagonismo estatal tanto por su relativa ineficacia como por su fuerte déficit fiscal. Sin embargo las experiencias vividas fundamentalmente en los países de América Latina, aun cuando se puede decir que la descentralización se impulsó con la convicción que se disminuiría la dependencia fiscal de los municipios frente a la nación, muestran que ha ocurrido todo lo contrario, hoy los territorios dependen fundamentalmente del financiamiento central.

De lo que se trata es no solo de los niveles de autonomía financiera que el contexto local puede tener, sino también de contar con herramientas que permitan que el ámbito de las finanzas públicas municipales se encuentre en correspondencia con las políticas trazadas en este contexto. Tal es el caso de la elaboración de planes de desarrollo que deben estar estrechamente vinculados con el sistema presupuestal, en aras de garantizar el uso eficiente de los recursos.

Teniendo en cuenta el mencionado estatus de autonomía, y la necesaria articulación del componente financiero y estratégico, las tendencias actuales del sistema presupuestal municipal refieren fundamentalmente la existencia de un plan financiero, un plan operativo anual de inversiones y el presupuesto general del municipio, complementado por un plan anual mensualizado de caja, todo esto visto como un gran sistema de gestión, con el objetivo de hacer compatibles la planeación del desarrollo local con el presupuesto municipal.

⁶ Borja, Jordi. 1994. *La descentralización una cuestión de Método*. Bogotá: Convenio UPTC_ESAP, 1994. Seminario Finanzas Públicas, Especialización en Finanzas Públicas, p 71, citado por Luis Moreno Corredor, en "El ideal de las finanzas públicas municipales".

En resumen si bien es cierto que es imprescindible un proceso de articulación a través del uso de técnicas e instrumentos de coordinación y articulación entre los planes generales de desarrollo y la planificación de los recursos financieros, también es cierto que los niveles de descentralización municipales han sido el reflejo de una gran dependencia fiscal del municipio respecto de la nación, lo cual lleva a analizar que la principal fuente de ingresos de la gran mayoría de los municipios, en estos países es su participación en los ingresos corrientes de la nación.

3. La planificación financiera en el contexto actual del desarrollo local en Cuba. Características generales de la planificación financiera en los municipios cubanos.

En Cuba el presupuesto, como plan financiero del país, tiene fuerza de ley, expresa las exigencias de las leyes económicas y en él se reflejan las directivas o lineamientos políticos y económicos que emanan de la dirección central y territorial del gobierno.

El traslado de un conjunto de actividades productivas o de servicios a los órganos provinciales y municipales de gobierno, llevó aparejada la conformación de los presupuestos de cada nivel como base financiera esencial para que cada gobierno local diera cumplimiento a su papel de máxima autoridad estatal en los límites del territorio correspondiente.

En tanto es válido señalar que para la elaboración del Anteproyecto de Presupuestos Provinciales y Municipales se toman en cuenta los escenarios macroeconómicos, programas de desarrollo, el Plan de la Economía Nacional y los Lineamientos de la Política Fiscal, las normas que al efecto establezca el Ministerio de Finanzas y Precios, y las directivas emitidas por el Consejo de Administración de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular, siempre tratando de conjugar los intereses nacionales con los de los sectores y ramas de la economía y los diferentes territorios.

En este sentido la regulación de los ingresos corresponde al nivel central de gobierno. Los órganos locales carecen de facultad legislativa para crear impuestos, normar tasas o contribuciones. La excepción la constituye el impuesto a los trabajadores por cuenta propia, en cuyo caso los gobiernos locales están facultados para incrementar las cuotas de dicho impuesto. Con vistas a lograr el mayor equilibrio territorial de las finanzas públicas, el sistema de planificación de los

presupuestos locales prevé la redistribución de ingresos entre presupuestos del mismo nivel territorial de gobierno, aquellos con superávit aportan la mayor diferencia al presupuesto del nivel inmediatamente superior. Si por el contrario, el conjunto de los ingresos cedidos y participativos no es suficiente para cubrir los gastos corrientes, el nivel provincial subvenciona al municipio deficitario, siempre dentro de un mecanismo de control central de los presupuestos.

Por otro lado en cuanto a las transferencias centrales del Estado, son con destino específico, por lo que el territorio no puede hacer uso de estos recursos en otras actividades diferentes a las asignadas. Todo esto es reflejo de un fuerte proceso centralizador de los recursos financieros en el país, así como normativas específicas a la programación presupuestaria emanadas del nivel central.

Por otro lado, la visión cortoplacista de la planificación financiera en los municipios, y la dependencia de los intereses sectoriales existentes, imposibilita la articulación de las estrategias de desarrollo consensuadas en el plan estratégico de gobierno estableciendo una constante brecha entre lo que se programa y lo que realmente se puede ejecutar en el horizonte estratégico, provocando que los objetivos estratégicos del municipio se encuentren en constante peligro por la falta del carácter previsor del componente financiero.

Si bien es cierto que en el país se ha tenido en cuenta el perfeccionamiento de las técnicas de presupuestación, aún persiste una realidad:

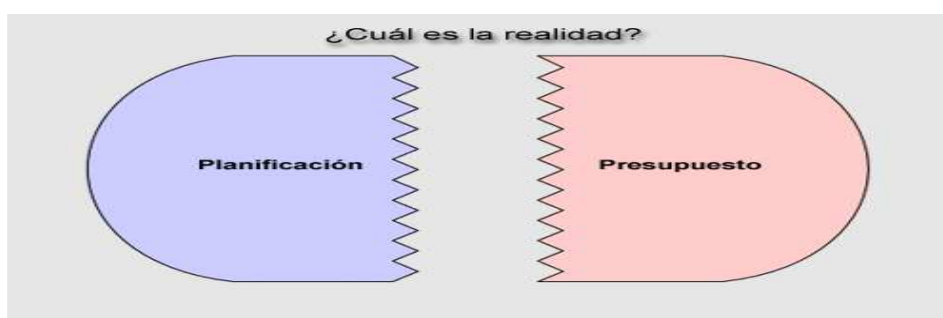


Fig. 1 Desarticulación entre la planificación global y la planificación financiera.
Fuente: Elaboración por los autores.

Por un lado la falta de verificación y conciliación de las asignaciones establecidas en el presupuesto con los objetivos y metas definidas en las estrategias pone en peligro esta interrelación. Y por otro en los municipios, existe incertidumbre para afirmar si la magnitud de los fondos asignados, están o no en función de lo que requiere la estrategia de desarrollo.

En otras palabras no existe correspondencia entre los criterios de medida definidos para los objetivos, traducidos en acciones y programas y los recursos asignados para financiarlos que se expresan en el monto de los gastos corrientes y de inversión del presupuesto aprobado.

Se impone entonces desvincular la planificación presupuestaria de los niveles de ejecución históricos, y concebirla sobre bases científicas, modernas y eficientes.

En otro orden, la falta de articulación de las fuentes de ingreso territoriales constituye un elemento a tener en cuenta, habida cuenta el financiamiento es el catalizador de la materialización del gasto público. Si bien es cierto que la principal fuente de financiamiento en un municipio lo constituyen los impuestos, así como las transferencias centrales de capital a través del presupuesto local, también es considerativo el papel que juega la cooperación internacional en el proceso de financiamiento, sin embargo, la falta de armonía entre estas fuentes, y otras que pueden surgir en territorio, teniendo en cuenta la nueva óptica del autofinanciamiento municipal a través de la iniciativa municipal, no permite realizar una asignación efectiva en función de los objetivos previstos para cada año, con carácter previsor, por lo que el debido ajuste en el Plan Operativo Anual, no es posible.

4. Una propuesta posible para la planificación financiera del desarrollo local en Cuba.

De acuerdo con la CEPAL, el diseño institucional en el campo fiscal debe responder a tres objetivos. El primero se refiere a la necesidad ineludible de que los niveles de ingresos y gastos sean conducentes al equilibrio macroeconómico y el crecimiento; el segundo supone la capacidad de garantizar que el uso de los recursos públicos corresponda con los planes y prioridades de gobierno que surgen de un proceso participativo; y el tercero demanda el uso eficiente de esos recursos.⁷

Respondiendo a este planteamiento y para una mejor comprensión de lo que los autores consideran sobre el proceso de planificación que integra el componente financiero en el contexto local, se presenta a continuación el siguiente esquema general:

⁷ Wiesner .E, Garnier .L, Medina. J (2003) "Funciones básicas de la planificación" Función de coordinación de planes y políticas. CEPAL.

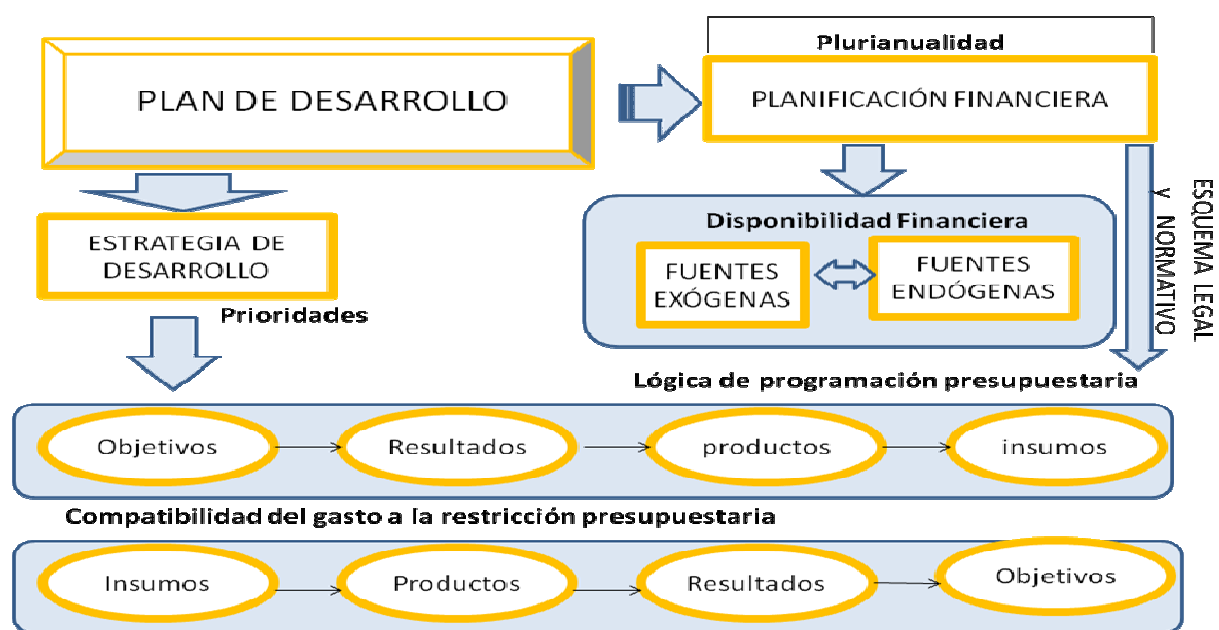


Fig. 2 Enfoque para la planificación financiera del desarrollo local.

Fuente: Elaboración por los autores.

La concepción que anteriormente se presenta teniendo en cuenta la base de las expectativas del proceso de desarrollo en los municipios cubanos, da muestra de la necesidad de un cambio en la filosofía actual de la planificación financiera municipal en Cuba, en tanto establece un enfoque sistémico, y una visión de mayor alcance en la programación de los recursos financieros. Donde debe existir no solo coordinación entre el componente estratégico y financiero, sino también armonía entre la centralización y el grado de descentralización que se le ha otorgado a los municipios.

Los fundamentos se han encontrado en las prácticas y enfoque teóricos internacionales, que existen en esta materia, y en el planteamiento de los autores acerca de que no existe en el mundo un modelo universal. En el caso de Cuba se acentúa aún más este criterio, en tanto somos un país socialista, donde se precisa la centralización de los flujos financieros, para poder llevar a cabo un proceso redistributivo de la renta nacional que garantice la igualdad social para todos los ciudadanos. Por lo que es preciso establecer un consenso entre los enfoques teóricos existentes y las condiciones concretas de la economía cubana y su mecanismo de funcionamiento.

¿Por qué la plurianualidad en la planificación financiera local?

La planificación financiera a mediano plazo implica la anticipación en el tiempo, a posiciones futuras del comportamiento de los recursos financieros. En esta previsión, no es necesario lograr una exactitud a posteriori, sino que deben posibilitar la toma de decisiones anticipadas, mediante el conocimiento actual de las disponibilidades de recursos a corto, mediano y largo plazo, sobre la creación de escenarios futuros. Según lo planteado por Martirene la plurianualidad en la programación presupuestaria procura superar las limitaciones que tiene el Presupuesto Anual, que está forzosamente determinado por el año calendario. Para una adecuada respuesta al conjunto de cuestiones que se les plantean a los gobiernos, este ciclo de vida del Presupuesto anual resulta excesivamente corto e insuficiente, en especial para las decisiones de mayor peso estratégico o estructural.⁸

Beneficios Macro

- ✓ Estimula a las autoridades políticas a conocer, evaluar y de ser necesario corregir el comportamiento del financiamiento, más allá de la coyuntura.
- ✓ Puede ser utilizado como un freno a la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que alteran negativamente el resultado fiscal.
- ✓ Atenúa la rigidez de la estructura de gastos, permitiendo la reorientación de los ahorros producidos por la finalización de programas y proyectos.
- ✓ Incrementa la capacidad de control global y particular del gasto.

Beneficios Micro

- ✓ Facilita el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos de maduración plurianual.
- ✓ Reduce la incertidumbre de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo.
- ✓ Se adecua mejor que el presupuesto anual al presupuesto orientado a resultados.

Lógica de la programación presupuestaria

Tradicionalmente, el manejo de los recursos públicos se ha centrado en la administración de los insumos, respondiendo a la necesidad de conocer con cuanto financiamiento se cuenta para determinado programa. Sin embargo hoy es necesario

⁸ MARTIRENE. R.A. (2007), Manual de presupuesto plurianual". Serie Manuales N°57, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile. Chile.

llevar la administración de los recursos hacia una planificación de los productos, es decir, cuántos bienes y servicios públicos serán producidos y distribuidos con esos recursos, con qué calidad, a qué costo, y con qué costo de oportunidad, incluso sería mucho más conveniente no solo ir de la administración de los insumos a la de los productos, sino pasar a la evaluación de los resultados, determinando el impacto que estos productos y esos recursos tuvieron sobre la sociedad. Más aún, es necesario saber cuál fue su impacto en términos de los objetivos de mediano y largo plazo de las políticas que les dieron origen, en resumen, para la definición y el manejo de la política presupuestaria, es preciso que la técnica que se utilice esté en función de la estrategia del gobierno.

De forma general de lo que se trata es lograr que exista una fuerte correlación entre las actividades de planificación global y de planificación financiera en el espacio local, para que a través de las etapas de diagnóstico y proyecciones del plan general, se pueda fijar el marco de referencia para la planificación financiera, y a través de la utilización de los modelos de programación, se determine el nivel de los gastos del sector público y los requisitos de su financiamiento interno y externo. Además se pueda determinar la orientación fundamental del gasto público dentro de cada función y se ajusten las actividades a la disponibilidad de recursos real.

Financiamiento

Por otro lado si bien suele privilegiarse el tema de la asignación de los recursos públicos el destino del gasto en términos tanto de su impacto redistributivo como de su significado para la implementación de las distintas políticas de gobierno, no deja de ser cierto que el financiamiento de ese gasto juega también, un importante papel, por lo que es necesario un carácter previsor del comportamiento de las fuentes de ingreso de un territorio.

Fuentes de financiamiento hacia los municipios cubanos.

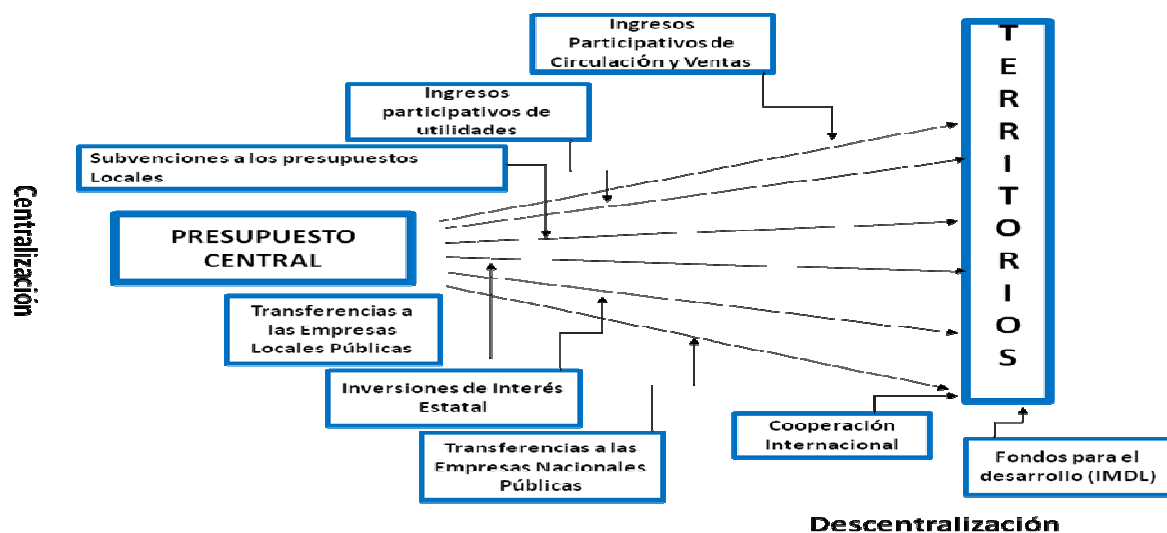


Fig.3 Fuentes de ingresos territoriales. Fuente: Elaboración por los autores.

Como muestra el esquema anterior, en los municipios cubanos convergen varias fuentes de financiamiento, ellas por su parte cumplen con el objetivo de satisfacer el gasto público, sin embargo de lo que se trata es de poder articularlas para así conocer la disponibilidad financiera global por cada periodo del horizonte de planificación, las principales restricciones en este sentido, las impone el mecanismo financiero del país, sin embargo en el modelo de planificación financiera que se propone, se tiene en cuenta este elemento.

Herramientas fundamentales a utilizar.

En primera instancia se propone que se realice un **plan financiero** que tiene como objetivo determinar para un horizonte de mediano plazo, a través de la plurianualidad, las posibilidades financieras del municipio, compatibles con una estructura económica y fiscal estable, así como las fuentes de los recursos, su obtención y sus costos financieros.

En consonancia con lo anterior, un **plan operativo anual de inversiones** que debe corresponder a la anualización para una vigencia fiscal del plan de inversiones de corto y mediano plazo. Este plan incluye los programas, subprogramas y los proyectos de inversión que se realizarán, iniciarán o continuarán durante la vigencia de acuerdo con los costos estimados para cada uno de ellos. En él, además de los proyectos a ejecutar y la inversión, se indican sus fuentes de financiamiento.

El presupuesto anual como es conocido, es la estimación de los ingresos que se recaudarán en el año de la vigencia fiscal y las autorizaciones de los gastos tanto de funcionamiento como de inversión en los cuales se puede comprometer el municipio,

basadas en dichos ingresos. Este instrumento permite establecer en el corto plazo, las actividades que deberán realizarse por parte de la administración para conseguir el logro de las metas que se trazaron en el plan de desarrollo. En este caso se recomienda continuar con los que establece cada año el Ministerio de Finanzas y Precios, institución que rige las finanzas en Cuba.

Según estudios realizados por los autores es de vital importancia como herramienta complementaria y para la ejecución del presupuesto elaborar el **plan anual mensualizado de caja**, que es la estimación del recaudo mensual de los ingresos presupuestados y su evaluación respecto a los gastos que debe pagar el municipio. Esta herramienta es de suma utilidad, pues a través de él se puede programar racionalmente el gasto e identificar los períodos de liquidez, es decir, su objetivo es analizar la estacionalidad de los ingresos con lo cual se podrán tomar decisiones financieras ventajosas para el municipio.

De forma general la panorámica integradora que se propone en la planificación financiera local, así como su visión de futuro deben propiciar una mayor previsión del componente financiero de la estrategia de desarrollo.

CONCLUSIONES

La perspectiva de mediano plazo va ganando más espacio en los procesos de planificación financiera en el mundo, ya que constituye la vía de aplicar de una forma más efectiva técnicas de presupuestación que respondan al plan estratégico del gobierno, es decir, para la conducción política de las finanzas públicas, que sirve tanto para los objetivos de estabilización económicas como de asignación de recursos.

En el contexto local actual en el mundo se manifiesta un proceso de descentralización total de las finanzas públicas, que en la mayoría de los casos no constituye una forma de potenciar el desarrollo, debido a que los territorios no son capaces de lograr el autofinanciamiento que permitan la sostenibilidad de las estrategias de desarrollo.

En Cuba los mecanismos de planificación financiera actual no permiten establecer la coherencia que debe existir entre el componente estratégico de desarrollo local y el componente financiero, por lo que se encuentra en constante peligro el logro de los objetivos estratégicos, por otro lado la falta de articulación de las fuentes de

financiamiento que convergen en el territorio, no posibilita el conocimiento global de la disponibilidad financiera existente.

La propuesta que se presentó en este artículo puede constituir una vía de enfrentarse a los problemas actuales de la planificación financiera en los espacios locales cubanos, en tanto tiene presente como eje central la articulación de factores como: estrategia de desarrollo, fuentes de financiamiento, asignación del gasto, teniendo en cuenta la debida adecuación a las condiciones de la economía en los municipios y el soporte legal y normativo de las finanzas en Cuba.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ACKOFF, R. (1990). *Rediseñando el Futuro*. Universidad de Pensilvania, LIMUSA, Noriega Editores.
2. BENÍTEZ, U. (2004). *La Administración Financiera del Estado Cubano*. Ámbito de las finanzas públicas. Cuba.
3. BONNEFOY, J. C.; Martner R. (2006). *Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina*. ILPES-CEPAL, Santiago de Chile. Chile.
4. CEPAL (2004). *Panorama de la Gestión Pública*. ILPES (LC/IP/L.243), Santiago de Chile. http://www.eclac.cl/publicaciones/ilpes/3/LCIPL243/PanoramaGP_Parte_II.pdf
5. CORAGGIO, J.L. (1998). *Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina* (un enfoque crítico), [s.l., s.n.].
6. CORREDOR, L.A. (2008). *El ideal de las finanzas públicas municipales. Una propuesta desde una perspectiva estratégica*. Colombia.
7. DECRETO Ley no 192. Artículo 34. Capítulo III. Presupuesto Central. República de Cuba.
8. DE MATTOS, C. (1982). *Los límites de lo posible en la planificación regional*. En: Revista de la CEPAL, No. 18, Santiago de Chile. Chile.
9. INGELSTAN, L. (1989). *La Planificación del Desarrollo a Largo Plazo*. En: *Temas Seleccionados sobre Planificación del Desarrollo*. Tomo III, UH, (Profesor de Tecnología y Cambio Social, Universidad de Linkoping, Estocolmo, Suecia).

10. MARTIRENE. R.A. (2007). *Manual de presupuesto plurianual*. Serie Manuales N°57, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile. Chile.
11. DORTA V. ; De León L. y Pérez J.V. (2008). *Las decisiones de asignación presupuestaria en la hacienda municipal canaria*, Hacienda Canaria.
12. PÉREZ, I. y PERÓN, E. (1989). *Planificación territorial, aspectos de su alcance y contenido*. CEDEM, Camagüey, Cuba.
13. RODRÍGUEZ M, M. y Manuel L. (1995). *Aspectos conceptuales y Metodológicos del sistema presupuestario de la República de Cuba*. Instituto de Investigaciones Financieras, p.2, La Habana. Cuba.
14. SANTOS Cid, P; LÓPEZ G. (2004). *El sistema presupuestario*. La administración Financiera del Estado Cubano. Centro de Estudios Contables y Financieros. La Habana, Cuba.
15. Wiesner .E, Garnier .L, Medina. J (2003). *Funciones básicas de la planificación*. Función de coordinación de planes y políticas. CEPAL.