

Sobre el análisis de la gestión presupuestaria con enfoque de riesgos

Analysis of budgetary management with risks approach

MSc. Héctor Rodríguez Pérez, Dra. C. Ana Fernández Andrés y Dra. C. Ana de Dios Martínez

Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz, Cuba.

hector.rodriguez@reduc.edu.cu

Resumen

Se valoró la introducción del enfoque de riesgo en los análisis de gestión presupuestaria de las universidades cubanas. Se aplicaron los métodos de investigación histórico-lógico para conocer las características de la administración financiera y sus particularidades en las universidades cubanas, y el análisis y síntesis, que permitió establecer las particularidades del objeto de estudio y las condiciones apropiadas para su aplicación práctica. El trabajo llena un vacío teórico y práctico en la gestión presupuestaria de las universidades cubanas, y define el enfoque de riesgos a los efectos de los análisis presupuestarios en un contexto donde la pérdida o retiro del financiamiento presupuestario, ante las nuevas regulaciones vigentes, puede impactar negativamente en el logro de los objetivos institucionales.

Palabras clave: presupuesto, control, riesgo, indicadores, universidades.

Abstract

It was assessed the introduction of risks approach in analysis of budgetary management in Cuban universities. Historical-logical research method was applied in order to identify the financial administration's characteristics and their peculiarities in Cuban universities; analysis and synthesis research method was also used to establish the peculiarities of the object of this research and the appropriate conditions for its practical application. The research fills the theoretical and practical void in budgetary management of Cuban universities, defining risks approach to the effects of budgetary analyses in a context where loss or withdraw of the budget financing, according to current regulations, may have a negative impact in the achievement of institutional objectives.

Key words: budget, control, risk, indicators, universities.

Introducción

El Estado desarrolla la economía con miras a la obtención de los recursos que le permitan satisfacer las necesidades colectivas, mediante la prestación de servicios públicos.

La actividad financiera es la acción administrativa del Estado dirigida al sostenimiento de los servicios públicos y a partir de los criterios de Luis Sánchez Serrano, citado por Fernández (1998) puede definirse como la actividad realizada por el Estado u otros entes públicos para la obtención, gestión y asignación de los recursos económicos necesarios para la satisfacción de las necesidades colectivas, la cual puede y debe estar dirigida, asimismo, a la estabilidad y progreso económico y a una justa distribución de la renta y la riqueza.

Todas las economías, por otra parte, disponen de ciertos recursos básicos concretos, más allá de cuáles sean sus bases institucionales y su organización política.

Las existencias de recursos productivos en todo sistema económico están constituidas por bases humanas y patrimoniales. De la interacción y utilización de esas bases, resulta el proceso de producción o de prestación de servicios, cuya finalidad última es la satisfacción de demandas y el bienestar social.

Por lo tanto, las Finanzas Públicas (Del Toro, 2003) se conforman por el conjunto de relaciones financieras encaminadas a la formación de fondos estatales y a su distribución, mediante la asignación de recursos, para cumplir eficientemente las funciones del Estado. Estas relaciones financieras tienen lugar en los procesos de ingresos y gastos que desarrolla el Estado en términos monetarios.

La forma concreta en que el Estado determina el monto total y la composición de los recursos, captados de los diferentes agentes económicos, y de las erogaciones para poder funcionar, constituye y expresa la política fiscal.

El presente trabajo está dirigido al gasto público y su análisis, como parte de la política fiscal del Estado cubano.

El desarrollo de la actividad financiera en sus diversas manifestaciones toma cuerpo y adquiere realidad política, económica, social y jurídica en la administración financiera del Estado o gubernamental.

El Decreto Ley No. 192 de 1999 define a la administración financiera del Estado como el conjunto de principios, normas, sistemas, instituciones y procedimientos administrativos que hacen posible obtener los recursos públicos y su aplicación a los objetivos estatales, para satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad. Está integrado por los siguientes sistemas: presupuestario, tributario, de tesorería, de crédito público y de contabilidad gubernamental.

En Cuba la concepción de la administración financiera en universidades se inicia con la aprobación del Modelo de Gestión Económico-Financiera en el Consejo de Dirección

del 30 de enero del 2001 del Ministerio de Educación Superior (MES), como forma perfeccionada del desempeño en la actividad económico financiera; inicia un proceso de sistematización y reordenamiento en permanente evolución y transformación, en respuesta a un aumento casi exponencial de la cantidad de operaciones económicas; se amplía su diversidad y complejidad, además de incrementarse los sujetos y actores y la dinámica de las operaciones.

Sin embargo, como parte de la administración financiera en Cuba se manifiestan limitaciones en los análisis presupuestarios que propicie su uso más racional en correspondencia a la política del Estado, lo cual se agudiza ante los nuevos cambios legislativos y restricciones que en materia de presupuesto y su tesorería se manifiestan en el país. Estas limitaciones, a grandes rasgos, pueden concretarse en las universidades del MES en:

- Inexistencia del adecuado vínculo, en la realización de los análisis económicos, expresada en el sistema de indicadores utilizados, entre el nivel de gastos ejecutados, los objetivos que deben lograrse en cada proceso y los riesgos que atentan contra el logro de estos; se ven como sistemas independientes.
- Aunque la Resolución 60/11 de la Contraloría General de la República, en el componente actividades de control, plantea el diseño de indicadores de resultado y de rendimiento, aún falta conceptualización de estos y en la práctica se ejecutan con un alto grado de formalidad.
- Por lo general, los análisis del presupuesto en las universidades se realizan mensualmente; son de tipo repetitivo y de tal nivel de rigidez que hacen que el análisis no se adecue al momento presupuestario existente. Tal situación provoca que los resultados alcanzados en su aplicación carezcan de la oportunidad y objetividad para la toma de decisiones.
- Los lineamientos no. 31 del Sistema Presupuestario y los no. 64 y 65 de la Política Fiscal, aprobados en el VI Congreso del PCC sobre la política económica y social del país, plantean la necesidad del uso racional del recurso presupuestario y en

correspondencia a la misión y objetivos organizacionales y dentro de éstos focalizados a los procesos sustantivos.

- Lo anterior exige la utilización de instrumentos y mecanismos que garanticen la toma de decisiones con criterios económicos, con enfoque de riesgos, que posibilite a las instituciones anticiparse en la toma de decisiones para el logro de la eficiencia y eficacia del uso de los recursos asignados por el Estado.
- No obstante, la mayoría de los sistemas existentes están dirigidos a evaluar el resultado final del proceso o de la institución; constituyen una necesidad para monitorear y redireccionar los procesos, en función de las metas y objetivos previstos, las evaluaciones periódicas y parciales dirigidas hacia el interior de los procesos de la organización universitaria.

Lo planteado fundamenta una contradicción entre la necesidad del uso racional del gasto público y su financiamiento y la insuficiente administración del riesgo como parte del análisis presupuestario. Por ello, el objetivo del trabajo es valorar la introducción del enfoque de riesgo en los análisis de gestión presupuestaria de las universidades cubanas.

Desarrollo

La literatura internacional reconoce que el sistema financiero de un país está conformado por los conjuntos de instituciones, medios y mercados, cuyo fin fundamental es canalizar el ahorro que generan las unidades de gasto con superávit, hacia los prestatarios o unidades de gasto con déficit.

Por su parte, las finanzas públicas forman parte del sistema financiero de un país; realizan los procesos de distribución y redistribución del ingreso nacional dentro de la economía, en la búsqueda de la equidad, la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas.

Las relaciones financieras que tienen lugar en el proceso ingreso-gasto generado por la actividad del Estado en el cumplimiento de sus funciones se efectúan,

predominantemente, a través de los flujos monetarios y forman parte de la administración financiera gubernamental.

De allí que, como parte de la administración financiera gubernamental del Estado cubano, a partir del objetivo de la presente investigación, adquieren mayor importancia los sistemas presupuestarios y de tesorería.

El sistema presupuestario está integrado por los procesos de elaboración, aprobación, notificación, ejecución, liquidación y cierre del presupuesto del Estado a todos los niveles presupuestarios, donde se destaca que el control como acción directiva está presente en cada uno de estos momentos.

El sistema de tesorería abarca el conjunto de principios, normas, recursos, organismos y procedimientos que intervienen en el proceso de recaudación, depósito de los recursos financieros y el pago de las obligaciones del Estado o de sus agentes económicos.

Sobre este sistema debe destacarse que su implementación se ha impulsado no sólo por la necesidad de una administración financiera eficiente, que incluya el flujo de fondos, sino por la reforma del sistema bancario del país, lo cual conlleva a establecer nuevos enfoques en la administración de los recursos del Estado.

Aparejado a ello, se incrementó el papel de los organismos rectores de la economía; tomaron el espacio correspondiente y bien delimitado: la actividad de planificación, la contabilidad y el control interno, la administración financiera y el presupuesto, los costos y la gestión de proyectos, entre otros.

El 2011 se inicia con el necesario reajuste de cada sistema y subsistema en correspondencia con la actualización del modelo económico cubano, lo que quedó esbozado en los lineamientos de la política económica y social que se presentaron a la Asamblea Nacional en su legislatura de diciembre del 2010 y que fueron debatidos en el VI Congreso del PCC.

La actividad gubernamental se expresa en un volumen determinado de gastos públicos en que se incurre, en las acciones colectivas emprendidas por el Estado.

La economía cubana ha estado matizada por la existencia de un Estado esencialmente solidario, lo que condiciona la política de gasto público hacia un contexto que contribuye, de manera considerable, a garantizar el bienestar y la estabilidad ciudadana, mediante la prestación gratuita de servicios vitales a la población.

El Estado cubano garantiza el desarrollo de aquellos sectores que constituyen el centro de la política social y se han convertido en conquistas básicas de la Revolución, tal es el caso de la educación, la salud pública y la seguridad y asistencia social.

Ante el nuevo escenario nacional, constituye una necesidad de la educación superior cubana implementar modelos de gestión que busquen la eficiencia, eficacia y racionalidad de los presupuestos de gastos asignados por el Estado a este sector.

Lo anterior encuentra respuesta en la instrumentación por parte del Ministerio de Educación superior, a partir de 2001, del Modelo de Gestión Económico Financiera (MES, 2011).

La administración financiera, como subsistema del Modelo de Gestión Económico-Financiera del MES, se define como el sistema de teorías, técnicas y procedimientos para la toma de decisiones financieras de inversión y obtención de recursos monetarios, mediante las cuales se influye directamente sobre la eficiencia en la utilización de los recursos escasos y la eficacia de la gestión de la organización en su conjunto. Esta se ocupa de dos problemas básicos:

1ro. ¿Cuánto debe invertir la organización y en qué activos se invertirá?

2do. ¿Cómo obtener los fondos necesarios para tales inversiones?

Por lo tanto, la administración financiera como ciencia utiliza un conjunto de técnicas, mecanismos, medios y procedimientos de análisis, valoración, planeación, evaluación y

control financiero de los recursos para la toma de decisiones de inversión y financiación que tienen lugar en la organización.

Los procedimientos de administración financiera en la educación superior cubana deben diferenciarse, fundamentalmente, de la siguiente forma:

1. Por tipo de actividad: esfera presupuestada, empresarial y de tratamiento especial.
2. Por las particularidades de cada una de las universidades, empresas, entidades de ciencia e innovación tecnológica y otras.

En cada una de las esferas de actividad del MES la administración financiera debe abarcar las siguientes áreas de acción, las cuales están íntimamente relacionadas:

1. Tesorería interna
2. Presupuestación financiera
3. Análisis económico-financiero
4. Evaluación financiera de proyectos de inversión
5. Fuentes de financiamiento

La Tesorería interna del MES debe regular dos aspectos fundamentales:

1. Esquemas financieros en divisa.
2. Ejecución y control del presupuesto en CUP.

Al estar esta investigación dirigida a la actividad presupuestada pura, el análisis se centrará en el segundo aspecto.

La ejecución y control de los presupuestos de gastos en CUP debe corresponderse con las regulaciones del Ministerio de Finanzas y Precios y la Dirección de Contabilidad y Finanzas del MES a través de cuentas bancarias en pesos cubanos, a donde se

transfieren las asignaciones presupuestarias según la programación de pagos planificada.

El papel de la subtesorería del MES es fundamental en el manejo de la cuenta central y su interrelación con las cuentas de gastos de cada unidad presupuestada adscripta, que recibe su financiamiento a partir de la programación de pagos aprobada.

Por su parte, el control presupuestario de los gastos debe realizarse sistemáticamente, desagregados de la siguiente forma:

- Por unidades organizativas de cada entidad del MES.
- Por procesos y tipo de actividad.
- Por partidas y elementos del gasto.

En la práctica, para el control del presupuesto de gasto por procesos y tipo de actividad, se requiere de la apertura de la contabilidad de tal manera que permita controlar los gastos, al menos en los procesos sustantivos: formación del profesional, ciencia e innovación tecnológica y extensión universitaria.

La desagregación de los presupuestos de gastos en CUP representa el punto de partida para comprometer a cada unidad de base en la utilización eficiente de los recursos presupuestarios, y fundamenta los proceso de análisis y control financiero, lo que debe corresponderse con las regulaciones para la elaboración del plan económico anual, dirigido por la Dirección de Economía y Planificación del MES, y con los lineamientos económicos planteados por el organismo rector de la actividad económica: el Ministerio de Economía y Planificación.

Dentro de la administración financiera definida por el MES, la presente investigación analiza la ejecución presupuestaria en CUP, a partir del devengo y la tesorería, como parte importante de los análisis económico-financieros que se ejecutan en las universidades.

El concepto de eficiencia en el uso del recurso presupuestario (Fernández, 1998) es bastante coincidente en la mayoría de los estudiosos del tema como el mayor uso económico de los recursos limitados, es sinónimo de no desperdiciar recursos, de hacer máximo el bienestar de los individuos o colectividades con el mínimo de gastos posibles, pero sin afectar la calidad del servicio o bien público, mientras que la eficacia se entiende como el logro del objetivo propuesto.

El grado de eficacia obtenido puede medirse por el por ciento en el que se ha conseguido un objetivo. Al considerar el grado de realización de un programa público se estará efectuando un control de eficacia. La dificultad en el análisis de la eficacia radica en contar con una definición adecuada del objetivo para poder medir el grado en que se ha logrado.

Otro subsistema que comprende el Sistema de Administración Financiera del MES lo constituye el análisis económico-financiero.

Weston y Copeland (1995) plantean que el análisis financiero es una ciencia y un arte, su valor radica en que se pueden utilizar ciertas relaciones cuantitativas para diagnosticar los aspectos fuertes y débiles del desempeño de una compañía. Este, conocido también como análisis económico financiero, no debe circunscribirse sólo al ámbito empresarial, sino a toda la actividad económica que realizan entidades de diversa índole, tanto de la esfera productiva como no productiva.

El análisis económico-financiero debe sustentarse en los siguientes criterios:

1. Sistemática: debe realizarse mensualmente.
2. Flexibilidad: debe adaptarse a las particularidades de cada entidad y a las necesidades de cada momento.
3. Homogeneidad: los indicadores utilizados en cada sector de actividad deben ser homogéneos, de tal forma que permitan su agregación y comparación con entidades similares.

4. Utilidad y oportunidad: los resultados del análisis deben ser útiles y oportunos para la toma de decisiones financieras. Deben poner de manifiesto las señales de alerta sobre las desviaciones no deseadas, utilizándose como herramienta operativa de dirección. Para ello deben medir la eficacia y eficiencia de la organización.

5. Simplicidad: los indicadores de análisis deben ser pocos y los procedimientos de cálculo sencillos, sin que dejen de sintetizar la eficacia y eficiencia financiera de la entidad.

6. Desagregación: el análisis financiero debe desagregarse por unidades organizativas y actividades.

Otros autores consultados hacen referencia a un grupo de requisitos que debe cumplir el análisis económico financiero en cualquier organización, de modo que éste resulte: sistémico, racional, veraz, aunque reconocen que este aún mantiene el carácter no sistémico, así como la aplicación formal de tablas e indicadores de análisis, poco adaptado en ocasiones a las particularidades económico-productivas de cada organismo y empresa. Este enfoque, con el que se coincide, debe estar presente en los procedimientos analíticos que se diseñen en las universidades.

Por otra parte está presente el elemento racional dirigido a lograr enfoques analíticos objetivos y oportunos pero con la aplicación del criterio costo-beneficio -manifiesto en lograr procedimientos analíticos o un número de indicadores al menor costo posible y en la magnitud realmente necesaria- a partir de aceptar la irracionalidad de confeccionar informes voluminosos que generalmente no pueden ser asimilados por los directivos.

Ello implica que el análisis debe centrarse y emplearse entonces en los problemas más importantes. Un enfoque moderno es el análisis por excepción y la diferenciación por niveles jerárquicos y momentos de análisis. Los autores de este trabajo consideran este enfoque aplicable al análisis de la gestión presupuestaria a partir de los riesgos financieros, cada vez más presentes en el contexto de las universidades cubanas.

Lo veraz del análisis económico-financiero dependerá de la calidad informativa de que se disponga.

En el sector presupuestado, el análisis económico-financiero debe sustentarse, fundamentalmente, en el cumplimiento de los presupuestos de gastos desagregados por áreas organizativas, actividades, partidas, elementos y fuentes, destinos de los flujos monetarios, así como en indicadores de eficiencia económica que correlacionen los ingresos y los gastos con los niveles de actividad y las inversiones realizadas.

Los indicadores financieros son un instrumento muy útil para la toma de decisiones en las universidades; sin embargo, tienen sus limitaciones y, por lo tanto, no deben ser los únicos para dirigirla.

La principal limitante de los análisis financieros es que parten de los estados financieros en cada cierre contable, por lo cual su carácter es a posteriori, lo que en cierta medida limita la efectividad en la toma de decisiones. Lo anterior evidencia la necesidad de introducir en el análisis económico financiero, indicadores de análisis presupuestarios que permitan un análisis ex antes, a partir de identificar determinados riesgos relacionados con la administración financiera y el uso de los recursos financieros, bajo una forma de gestión oportuna y dinámica.

Este enfoque de riesgo planteado, aunque presente en la teoría económica y financiera, no ha sido abordado desde la perspectiva del análisis económico en las universidades cubanas.

Además, en la administración financiera es necesario considerar y analizar las fuentes de financiamiento, sus tendencias y posibles riesgos.

El desarrollo de las fuentes de financiamiento en la educación superior debe seguir las siguientes tendencias:

- Mantenimiento del carácter presupuestario de la educación superior como fuente fundamental de financiamiento de bien público, acorde a la política del Estado.

- Desarrollo de los ingresos propios en divisa por la oferta de bienes y servicios generados por la propia educación superior, según su encargo estatal y objeto social aprobado.
- Incremento de la obtención de financiamiento por la actividad científica a través de proyectos internacionales, nacionales, ramales y empresariales.
- Incorporación de fuentes externas como principio fundamental de financiamiento, complementaria al presupuesto estatal y a las fuentes propias de financiamiento del sistema.

Obtener en cada momento y oportunidad, mediante los medios y fines autorizados, el aseguramiento material y financiero requerido por las instituciones integrantes de este sistema para cumplir la misión y los objetivos institucionales, constituye una premisa y el objetivo esencial de la gestión económico financiera en el MES.

El aseguramiento financiero para mantener el nivel de actividad y el encargo social de las universidades lleva implícito la gestión de riesgos o, al menos, saber identificar los riesgos que conduzcan a la pérdida o retiro del recurso financiero presupuestario.

Además, se destaca que con la implementación de la Resolución 60/2011 de la Contraloría General de la República es necesario instrumentar la gestión de riesgos que asegure el logro de los objetivos y metas institucionales; por lo tanto, si la entidad pierde financiamiento puede comprometer el cumplimiento o la calidad de la meta organizacional trazada por sus diferentes procesos, subprocesos y actividades.

Los elementos analizados plantean la necesidad en las universidades cubanas de la incorporación del enfoque de riesgos en los análisis de gestión presupuestaria.

A partir de lo planteado, se reseñan algunos elementos sobre el riesgo para una mejor comprensión de este problema:

La conceptualización del riesgo como ciencia aparece vinculada inicialmente a fenómenos hidrometeorológicos, geodinámicos y tecnológicos tales como terremotos,

volcanes, etc. Aunque aún se conserva este énfasis, en las últimas décadas se ha manifestado un cambio en el enfoque dirigido a detectar las condiciones que favorecen la ocurrencia de crisis más allá de la vulnerabilidad física, lo cual ha permitido ampliar el trabajo de la administración de riesgos a un ámbito multidisciplinario que involucra a ingenieros, arquitectos, economistas, psicólogos, entre otros.

El riesgo constituye en la actualidad un tema de investigación con gran actividad, por lo cual su conceptualización asume diferentes esquemas teóricos construidos según los diversos contextos.

Reyes (2010) asume el riesgo como la incertidumbre asociada a un evento futuro o a un evento supuesto; afirma que consiste en la mera posibilidad de un hecho adverso, en la causa de un evento, en la magnitud de la consecuencia, en alguien o algo considerado como peligroso, aunque no deja de reconocer que también se asocia a la posibilidad de sufrir una pérdida.

Existen otras definiciones de riesgos, tales como:

En la teoría de gestión y la estrategia de los negocios el riesgo es uno de los componentes del conjunto de oportunidades que lleva a resultados favorables y desfavorables, asociado con probabilidades y frecuencia de materialización.

En la teoría de decisiones el riesgo es una propiedad de las diversas opciones que el individuo que las enfrenta puede diferenciar, ordenar bajo algún esquema de jerarquía y le puede asignar alguna medida tal como el promedio y la varianza.

Para las ciencias del comportamiento el riesgo es la percepción del individuo cuando se le enfrenta con las mismas opciones pero con diferentes términos y condiciones.

En la teoría financiera el riesgo es el elemento cuantificable de potenciales pérdidas asociadas con tenencias de activos.

En la teoría ambiental el riesgo se asocia con los peligros de daño a la diversidad biológica y natural del mundo.

En términos gerenciales el riesgo es un concepto que se utiliza para expresar la incertidumbre de eventos y resultados que podrían ejercer un efecto adverso en los objetivos y metas de la organización.

Se asume el concepto de riesgo dado en la teoría financiera como el elemento cuantificable de potenciales pérdidas asociadas con tenencias de activos monetarios.

Existe una extensa clasificación de los riesgos, con gran diversidad de criterios autorales para clasificar los riesgos financieros; sin embargo, están atemperadas a la actividad empresarial; no obstante se considera, a partir:

- De las nuevas formas de concebirse la ejecución del presupuesto del Estado.
- De asignarse los flujos monetarios para cubrir financieramente la notificación presupuestaria aprobada; no coincide plenamente el presupuesto notificado con la programación de caja, donde existe afectación directa a la programación anual del efectivo que deberá recibirse por los valores iniciales de inventarios que se compromete consumir en el período fiscal; se exige un tratamiento diferenciado a estos, del que tradicionalmente se realiza en la actividad presupuestada.
- La programación de caja se ve minorada dentro de la ejecución mensual por activos, que, según el estado financiero de disponibilidad de fondos, por legislación son considerados disponibilidad financiera
- Lo anterior impregna un alto grado de inmediatez a la ejecución presupuestaria de caja en la actividad presupuestada y crea condiciones para frecuentes modificativas presupuestarias.

Existen riesgos factibles de extrapolar a la actividad presupuestada como:

- Los riesgos de liquidez.
- Los riesgos de inmovilización de activos.
- Los riesgos de financiamiento.

- Los riesgos de contraparte o legales.

Para Lavell (2000) un "enfoque" esencialmente se trata de un tipo de acercamiento estratégico a un problema, su comprensión o intervención. Constituye una visión particular o colectiva de un contexto o problema y la forma de abarcarlo con la intencionalidad de intervenir, cambiar y resolverlo. Enfoques, si son consistentes, deben fundamentarse implícita o explícitamente en un conjunto diverso de conceptos y, por supuesto, tener una definición de los elementos que lo constituyen, consistentes con estos. Al tratar de enfoques, nos ponemos en el nivel jerárquico más global y superior (en términos jerárquicos, no de importancia absoluta). Sin embargo, al examinar enfoques nunca podemos prescindir de los conceptos en los que se basan y, en consecuencia, de las definiciones que se utilizan para describir sus componentes.

En el tema de los riesgos y su atención, relacionado con enfoques, conceptos y definiciones, pueden referirse indistintamente, pero no por eso, independientemente. Por lo cual, debe existir una consistencia entre los enfoques, conceptos y definiciones que delimitan estas dos áreas: el proceso de construcción del riesgo (factores y manifestaciones) y el proceso de intervención en la minimización del riesgo.

El análisis presupuestario con enfoque de riesgo, como parte de la administración financiera, lleva implícito las siguientes peculiaridades:

- Determinación de las premisas.
- Diagnóstico de las limitantes de la gestión presupuestaria.
- Delimitación de los riesgos.
- Definición de los factores y manifestaciones del riesgo.
- Diseño de indicadores que evidencien anticipadamente la posible retención o pérdida de financiamiento.
- Intervención o toma de decisiones.

Es necesario destacar, que a criterio de los autores a partir del estudio de la legislación vigente en materia presupuestaria en el país, constituyen variables que propician los riesgos financieros vinculados a la gestión presupuestaria, los siguientes:

- El impacto de los valores de inventarios en la programación y asignación de recursos financieros anuales.
- Pérdida o retiro de financiamiento según programación a partir de las partidas del estado financiero de disponibilidad de fondo.
- El movimiento financiero del inventario.
- Los nuevos procedimientos de tesorería.
- El retiro de fondos a partir de la base del devengado.

Si la fuente informativa que se emplea en el cálculo de los indicadores no presenta la calidad requerida para el análisis, este carecerá de valor, y por consiguiente, la decisión que se tomará a partir de ese análisis será errada.

Debe tenerse en cuenta que la información para el análisis debe ser: útil, oportuna, confiable, suficiente, comprensible, económica y que permita ser comparable.

La fuente esencial de la información para el análisis presupuestario debe estar en los estados financieros de la contabilidad, lo que le ofrecerá aplicabilidad a la propuesta de análisis presupuestario con enfoque de riesgo.

Las funciones de dirección ocupan un lugar prominente, en la teoría y la práctica de la dirección de las organizaciones de cualquier tipo o naturaleza, que se materializan en el proceso de dirección.

Las funciones de dirección (Del Pozo, 2007) se caracterizan por su flexibilidad, variabilidad e interdependencia producto del propio dinamismo del objeto de dirección y de su sistema organizativo. De éstos se desprende que a medida que se van desarrollando y transformando los sistemas, surgen nuevas funciones; otras se

extinguen o transforman, o dejan de tener importancia y cambian, enmarcándose una tendencia a incrementar el grado de complejidad, ya que las funciones constituyen el contenido de dirección.

La dirección es un proceso complejo en el que se manifiesta una estrecha relación e interacción, así como una influencia simultánea entre el objeto de dirección y el subsistema dirigido, por lo cual la realización de las funciones de dirección se manifiesta en dos direcciones: objeto y sujeto de dirección, constantemente en relación o interacción y esta unidad dialéctica caracteriza su estabilidad y correlación. Esto es posible y real, siempre y cuando en el sistema dirigente existan las condiciones que permitan influir de manera premeditada sobre el sistema dirigido; se vincule y se relacione con éste.

En la literatura se abordan diferentes criterios para clasificar las funciones de dirección; la más frecuente es aquella que establece las funciones de dirección en generales, básica o común y específica, concreta o especial.

Las funciones específicas, concretas o especiales se consideran aquellas que se relacionan con los diferentes elementos del sistema y su actividad específica.

Las funciones generales, básicas o comunes son aquellas que tienen aplicación a todos los órganos de dirección independientemente del nivel o sector que se trate, es decir, abarcan todas las actividades de la dirección en cualquier lugar.

Las funciones generales de dirección que con más regularidad y reiteración se llevan a cabo por los sujetos de dirección en Cuba son (Del Pozo, 2007)

- organización
- planificación
- mando
- control

Se abordará el estudio de la función de control, por su vínculo con el análisis presupuestario y la toma de decisiones, variables esenciales del estudio realizado

La función del control tiene dentro de sus objetivos la comparación de los resultados reales alcanzados con los planificados y valorar este comportamiento para detectar las posibles desviaciones positivas o negativas que se manifiesten, con el objetivo de proponer las medidas necesarias para el buen funcionamiento organizacional.

La función de control se manifiesta más plenamente en la revelación de las causas de las desviaciones, mostrar las posibilidades y reservas sin utilizar; contribuye activamente a la toma de decisiones.

Un elemento importante de la función de control lo constituye el análisis, que garantice que los hechos económicos sean valorados tanto cuantitativa como cualitativamente, y se determinen las variaciones, con relación a lo previsto, a partir de la investigación causa-efecto y la interrelación entre los diferentes indicadores.

Esta fase permite detectar a tiempo las causas y condiciones de las desviaciones; se posibilita así, mediante la toma de decisiones, un funcionamiento mucho más eficiente.

De lo anterior se infiere que los resultados que se alcancen debido a la aplicación del análisis permitirán pasar a la siguiente etapa de la función de control: la acción.

La fundamentación de la acción (toma de decisiones), permitirá elevar el grado de objetividad y racionalidad de la decisión tomada, que servirá como base para elaborar distintas variantes de soluciones y así incidir en el resultado que se desea alcanzar en correspondencia a los planes y objetivos previstos.

Todo lo expuesto anteriormente fundamenta lo ya expresado en cuanto a que controlar es, en resumen, analizar y actuar.

Si la toma de decisiones es fundamentada, incidirá directamente en la eficiencia organizacional, que al referirse a la ejecución financiera del presupuesto es la maximización del efecto de cada peso gastado; es la utilización de los recursos

asignados por el Estado, en la cuantía prevista, en el logro de los objetivos y metas institucionales con los parámetros de calidad requeridos, por lo que la pérdida o retiro de este financiamiento puede incidir directamente en la calidad del servicio, proceso o actividades; o en su no realización.

Por lo tanto, la administración podrá adoptar decisiones teniendo en cuenta:

" Los riesgos más peligrosos o representativos relacionados con la pérdida o retiro del recurso presupuestario.

" El resultado del análisis de los indicadores presupuestarios y sus desviaciones.

" Los factores causales que explican el comportamiento de dichos indicadores, sobre todo aquellos que tienen mayor influencia en la variación de estos.

Conclusiones

La valoración realizada del tema, a partir de la consulta de autores reconocidos, la legislación vigente y la experiencia práctica de los investigadores fundamentan la necesidad de introducir, como parte de los análisis económico-financieros de las universidades cubanas, indicadores de gestión presupuestaria con enfoque de riesgos que permitan ir tomando decisiones que minimicen el retiro o pérdida de financiamiento, con el impacto negativo que esta acción representa para el logro de los objetivos institucionales y el incremento de la calidad de los procesos y actividades, al afectar el respaldo financiero para el adecuado desarrollo de estas.

Sin embargo, es necesario destacar que constituye una premisa fundamental para la aplicación de este enfoque contar con la contabilidad certificada y un sistema de control interno adecuado.

La aplicación del enfoque de riesgos posibilitaría la anticipación en la toma de decisiones y por lo tanto la disminución de los retiros de financiamientos vinculados a causales como inmovilización de inventarios, pagos anticipados, entre otros.

La novedad de la propuesta se materializa en la contextualización del enfoque a las características de las universidades cubanas.

Referencias

CONSEJO DE ESTADO. (1999). Decreto Ley 192 Administración financiera del Estado cubano. La Habana, Cuba: Ed. Consejo de Estado.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (18 de marzo del 2011). Resolución 60/11: Normas del Sistema de Control Interno. La Habana, Cuba.

DEL POZO, P. L. (2007). Bases teóricas metodológicas para el diseño de procedimientos analíticos. (Tesis doctoral). Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz, Camagüey.

DEL TORO, J. C. y otros (2003). Administración financiera del Estado cubano. Uruguay: CECOFIS, Impreso Prontográfica.

FERNÁNDEZ, ANA. (1998). Enfoque analítico gubernamental para medir eficiencia y eficacia de las empresas públicas y unidades presupuestadas. (Tesis doctoral). Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz, Camagüey.

LAVELL, A. (2000). Desastres y desarrollo: Hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: El caso de Mitch en Centroamérica. Recuperado el 5 de enero de 2014, de <http://desenredando.org/public/articulos/1999/ddud/DesastresDuranteUnaDecada-1.0-sep-12-2001.pdf>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2011). Perfeccionamiento de la actividad económica, actualización del Modelo de Gestión Económico-Financiera (MGEF). La Habana: Editorial Félix Varela.

Partido Comunista de Cuba (2011). Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución. La Habana, Cuba: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado.

REYES, J. (2010). El riesgo comercial con los turoperadores en el Polo Turístico de Santa Lucía. (Tesis doctoral). Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz, Camagüey.

WESTON J. F. y COPELAND T. E. (1995). Manual de administración financiera (9na ed.). México: Ed. Mc Graw-Hill.

Héctor Rodríguez Pérez. Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz. Circunvalación Norte Km 5½, Camagüey, Cuba. C.P. 74670.
hector.rodriguez@reduc.edu.cu