



*Aproximación a una propuesta de procedimiento para la
planificación presupuestaria en la Universidad de
Guantánamo*
*Approach to a proposed procedure for budget planning
at the University of Guantánamo*

Yacenia Lewis-Esson; Manuel García-Cuscó

Departamento de Finanzas, Universidad de Guantánamo. Cuba
Asesor de la Dirección General I, Universidad de Guantánamo. Cuba

Correo(s) electrónico(s)

yase@cug.co.cu,
manuelg@cug.co.cu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2457-2818>
<https://orcid.org/0000-0002-1379-7106>

Recibido: 20 de enero, de 2021

Aceptado: 2 de abril, de 2021

Resumen

Con el objetivo de sentar las bases para el diseño de un procedimiento que permita estimar el presupuesto en la Universidad de Guantánamo, a partir de las Normas Unitarias de Gastos, se sistematizan, en lo teórico, los métodos de planificación presupuestaria abordados diferentes autores, y en lo metodológico del análisis del procedimiento elaborado por el Ministerio de Educación Superior para estimar el presupuesto 2021. La propuesta de procedimiento que se aporta se estructura en cuatro pasos ordenados para captar, procesar y ofrecer información válida y confiable en una planificación presupuestaria más racional y objetiva.

Palabras clave: Normas unitarias de gastos; Planificación presupuestaria; Estimación del presupuesto; Gestión económico

Abstract

In order to lay the foundations for the design of a procedure to estimate the budget at the University of Guantánamo based on the Unitary Expenditure Norms; the authors systematize, theoretically, the budget planning methods addressed by the consulted authors, and in the methodological analysis of the procedure prepared by the Ministry of Higher Education to estimate the 2021 budget. The proposed procedure that is provided is structured in four steps, ordered to capture process and offer valid and reliable information for budget planning more rational and objective.

Keywords: Unitary norms of expenses; Budget planning; Budget estimate; Economic management

Introducción

La planificación financiera, que incluye la presupuestaria, es considerada por Borrás & Lauchy (2017) como (...).

Un proceso mediante el cual se estima la demanda de recursos humanos y materiales a partir de las distintas alternativas posibles para alcanzar los objetivos definidos en la planeación estratégica de la organización, utilizando los métodos, procedimientos, herramientas y técnicas financieras y matemáticas y financieras para ello. (p. 40)

Siendo así, entonces, estimar el presupuesto en la Educación Superior, presupone el empleo de métodos y técnicas diversas para captar la información a procesar. Uno de esos métodos es el normativo (Normas Unitarias de Gastos), definido como “la expresión cuantificada, en términos de valor, de los gastos requeridos por unidad de medida, de un nivel de actividad identificado” Ministerio de Finanzas Y Precios (MFP), (2013, p.1), y considerado por los autores Lauchy y Fernández (2020), “en las condiciones de escasez de recursos financieros, una herramienta de planificación de gran valor en el propósito de hacer un uso racional del gasto público” (p. 10).

Su utilización contribuye al cumplimiento de la Estrategia Económica y Social del Partido y la Revolución, pues permite el “uso racional y ahorro de recursos”, Partido Comunista de Cuba (PCC), (2017, p. 4) y a formular, por tanto, una estimación de presupuesto ajustada a las exigencias y demandas actuales de la economía.

Para conocer, en el caso específico de la Universidad de Guantánamo, cuáles métodos de planificación presupuestaria se utilizan en la actualidad, se realizó un diagnóstico inicial que arrojó las insuficiencias siguientes:

- No se utiliza el método normativo en la planificación presupuestaria.
- Las Normas Unitarias de Gastos no son consideradas en la estimación del presupuesto.
- Tampoco existe un procedimiento propio para su determinación.

Por lo que la utilización de las Normas Unitarias de Gastos en la elaboración del anteproyecto de presupuesto en la Universidad de Guantánamo continúa siendo una necesidad.

Para su solución se precisa, desde las ciencias, del diseño de un procedimiento que lo permita, pero por su alcance y profundidad, es difícil abordar en tan reducido espacio, por lo que solo se aspira, en este artículo, a una aproximación al procedimiento buscado.

Su introducción, en la práctica de la planificación presupuestaria en la Universidad de Guantánamo, pudiera contribuir a una mayor precisión en la estimación de algunas partidas y elementos de gastos del presupuesto.

Desarrollo

La planificación presupuestaria

La planeación presupuestaria es parte de la planificación financiera y se corresponde con la Planeación Estratégica de la Organización; su proyección en el corto plazo debe así considerarlo, y más aún, en todas sus interrelaciones e integralidad con el Modelo de Gestión Económico-Financiera que se asuma en la institución educativa. El modelo de la Figura I, abstrae y generaliza el conjunto de relaciones que se establecen en el complejo proceso de planificación

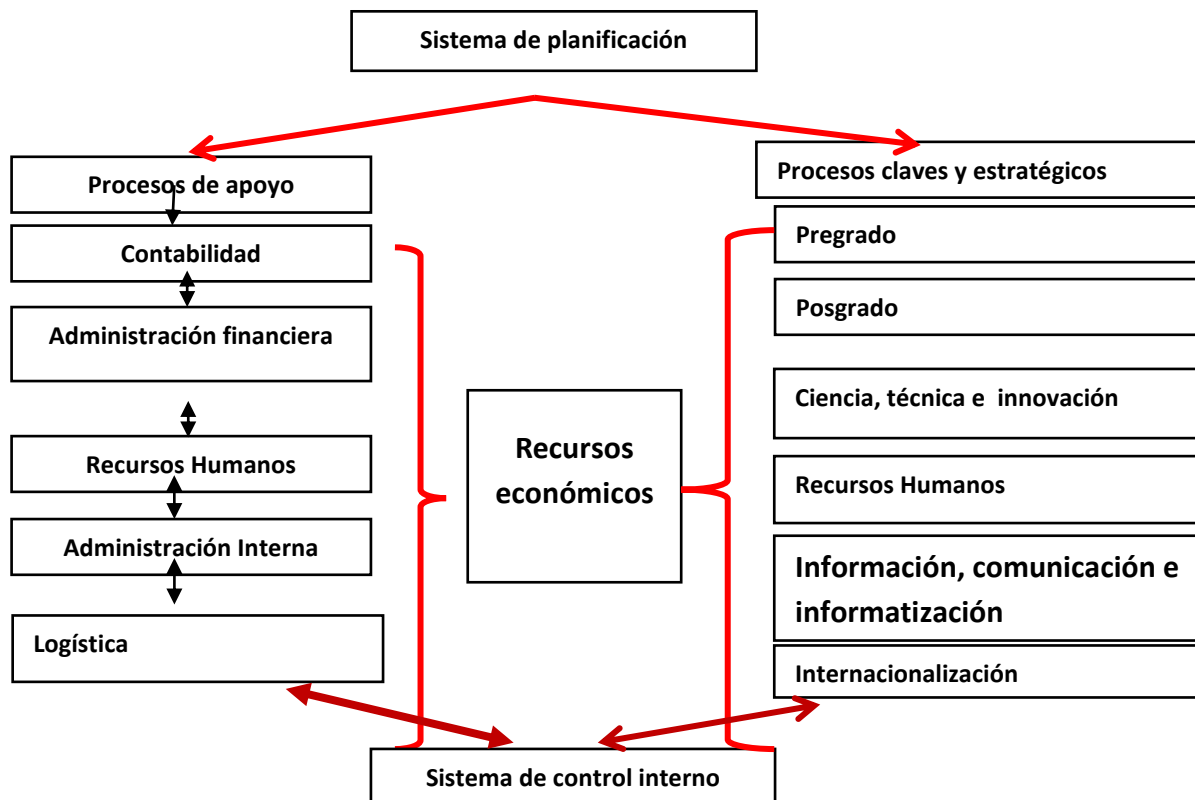


Figura 1. Modelo de Gestión económico-financiera de la Universidad de Guantánamo

Fuente: Elaboración propia

La planificación financiera, componente de la Administración Financiera, parte de la información que brinda la Contabilidad y las restantes áreas de los procesos de apoyo, claves y estratégicos para determinar las necesidades de su financiamiento.

Según Lauchy y Fernández (2020),

Es la que presenta las mayores insuficiencias, por ello insisten en que el enfoque de la planificación financiera debe ser desde una visión conceptual diferente a los paradigmas tradicionales, para que integre los principales ejes de su motricidad y conduzca a la organización al cumplimiento eficaz de sus objetivos y metas futuras. (p. 40)

Más adelante, recomiendan tener en cuenta los ejes motrices de cada uno de los “Grupos” y sus relaciones, teniendo como guía y centro los objetivos y metas de la organización.

El presupuesto es el resultado de la Planificación Financiera. En el diccionario enciclopédico Wikipedia se define como “el cálculo, exposición, planificación y formulación anticipada de los gastos e ingresos de una actividad económica. Los autores asumen la de Leyva (2016) que lo considera un “documento contable que presenta la estimación anticipada de los ingresos y los gastos relativos a una actividad u organismo por determinado periodo de tiempo” (p. 11).

Métodos para la planificación presupuestaria

Turmero (s/f), Acevedo y Ramos (2017) y Lauchy Sañudo y Fernández Paz (2020), hacen referencia a los métodos para la planificación presupuestaria. Lauchy y Fernández (2020), refieren que las técnicas más utilizadas en la proyección de las cifras de gastos para la planificación del presupuesto han sido: el método de análisis económico, el de los coeficientes, y el normativo. Se refieren a continuación a cada uno de ellos, sin dejar de reconocer el método normativo como el más revolucionario.

Consideran además, que las normas de gastos presupuestarios “tienen que constituirse en las condiciones de escasez de recursos financieros en una herramienta de planificación de gran valor en el propósito de hacer un uso racional del gasto público” (p. 11).

Luego de reconocer que en la práctica presupuestaria se ha pretendido su utilización, sin notables resultados, lo destacan por arrojar cifras que “(...) serán siempre más sólidas y mejor fundamentadas” (p.12). Criterios que se comparten y que avalan la pertinencia de una propuesta de procedimiento basada en Normas Unitarias de Gastos.

Acevedo y Ramos (2017), señalan varios métodos para determinar normas o índices de consumo: analítico, histórico, experimental, por analogía, por catálogo y por normas nacionales y ramales. Para el caso específico de la Universidad de Guantánamo, los dos primeros son considerados en la estimación del presupuesto y en el análisis de su ejecución. Presentan, como se muestra en la Tabla I, un ejemplo de cálculo de la Norma Unitaria de Gastos de un producto X y que se tuvo en cuenta en la propuesta realizada.

Recurso	UM	Precio (pesos)	Norma de consumo	Norma de gasto
Recurso I	U	2,00	0,5	1,0
Recurso 2	t	3,00	1,0	3,0
Recurso 3	m	5,00	0,7	3,5
Otros recursos	peso	1	0,3	0,3
Norma de gasto				7,8

Tabla No.1. Norma Unitaria de Gastos de un producto X

Fuente: Adecuado de Acevedo y Ramos (2017)

Otro método considerado por el Ministerio de Educación Superior, es el Balance Permanente de Necesidades. En la elaboración de la propuesta del plan de la economía, las universidades, a partir de los modelos establecidos, formulan sus demandas de recursos a los diversos organismos de la economía, las que satisfacen de acuerdo a sus posibilidades, muy reducidas en los últimos años, De ahí que, más que planificar por las demandas realizadas, debería hacerse por las asignaciones conocidas de recursos centralizados y otras asignaciones que en lo territorial se reciben.

Las Normas Unitarias de Gastos en la planificación presupuestaria

La Norma Unitaria de Gastos, en lo sucesivo NUG, es definida por el MFP (2013), como “la expresión cuantificada, en términos de valor, de los gastos requeridos por unidad de medida, de un nivel de actividad identificado” (p. 1), y se calcula, para la Educación Superior, según se muestra a continuación.

$$1. \text{ Norma Unitaria de Gastos (NUG)} = \frac{\text{Total de Gastos corrientes}}{\text{Matrícula Promedio Equivalente}}$$

Donde:

- La Norma Unitaria de Gastos es el resultado de dividir el Total de Gastos Corrientes entre el Nivel de Actividad, en este caso, Matrícula Promedio Equivalente
- El Total de Gastos Corrientes es el resultado de la suma de las partidas de 11, 30, 40, 50,70 y 80 del Estado Financiero de Gastos por partida de la Resolución No. 499 del Ministerio de Finanzas y Precios.
- La Matrícula Promedio Equivalente se calcula como se muestra en la fórmula:

$$2. \quad Mpe = \left(\frac{MrCt (8 \text{ meses}) + MpCi (4 \text{ meses})}{12 \text{ meses}} - B \right) * Ib * Fe$$

donde:

Mpe- Matrícula promedio equivalente

MrCt- Matrícula inicial real del curso que termina (no incluye las bajas al ser descontadas de un curso a otro)

MpCi- Matrícula inicial planificada para el curso que se inicia (no incluye las bajas al ser descontadas de un curso a otro)

B- Bajas

Ib- índice de bajas

Fe- Factor de equivalencia para los cursos diurnos, por encuentro y de continuidad de estudios, cuyos valores serán competencia de cada organismo.

La NUG resulta ser un estimador macro, es decir, del total del presupuesto de gastos, por lo que para partidas específicas deben considerarse otros niveles de actividad: promedio de trabajadores, cantidad de comensales, cantidad de aulas, cantidad de laboratorios, maquinarias y equipos, cantidad de acciones constructivas planificadas, entre otros, es decir, aquellas en las que se insumen los recursos a planificar. Si se trata, por ejemplo, de vestuario y lencería se tendrían en cuenta la cantidad de estudiantes y trabajadores a los que estarían destinados.

De calcularse, a partir de normas de consumo, entonces, estas deben multiplicarse por el precio de cada subelemento del gasto, lo que sería la Norma de Gasto de ese subelemento; la sumatoria de cada uno de ellos sería la Norma Unitaria de Gastos del elemento, en este caso, vestuario y lencería. En lo adelante se mostrará lo que se considera una aproximación al procedimiento buscado.

Pasos para la estimación del presupuesto a partir de las Normas Unitarias de Gastos

En la búsqueda de referentes acerca de los procedimientos utilizados para estimar el presupuesto en la Educación Superior, solo fue posible disponer del elaborado por Lauchy y Fernández (2020), por lo que se parte de él para la presente propuesta.

El procedimiento, afirman, “se estructura en fases, etapas y pasos, los que se implementan en la práctica cumpliendo los formatos diseñados en cada módulo definido en las fases del ciclo del proceso de la gestión del presupuesto” (p.16). Sin embargo, en el transcurso de su lectura no es

posible distinguir las fases y etapas a las que hacen referencia; por lo que se infieren los pasos siguientes.

Paso 1. Determinación del nivel de actividad, para lo que recomiendan determinar: matrícula, acciones constructivas, cantidad de trabajadores que reciben medios de protección y vestuario y lencería, entre otros.

Paso 2. Determinar normas de consumo para los elementos de gastos siguientes: alimentos, materiales para la enseñanza, vestuario y lencería.

Paso 3. Determinar gastos promedios en función de las cifras aprobadas en el plan de la economía para las Partidas: combustible y lubricantes y energía.

Paso 4. Estimar el elemento 50.01-Salario, de la Partida 50-Gastos de Personal a partir de la norma unitaria gasto para el salario y el elemento 80.01-Viáticos de la Partida 80.

Es válido reconocer, en esta propuesta, las opciones que se ofrecen para estimar el presupuesto de varias de las partidas y elementos de gastos, tanto por la vía del “Gasto Promedio” como por la “Norma Unitaria de Gastos” y, validar los resultados con la técnica de Planificación Base Cero (PBC), la que “tiene en cuenta como principal característica centrar la atención hacia el capital de trabajo necesario para los procesos, actividades y programas, y las normas de consumo y gastos” (Lauchy y Fernández, 2020, p. 15). Con ello, se está reconociendo la importancia de la participación de los actores de los procesos que se gestionan en la institución universitaria.

El análisis realizado, de este procedimiento y que fue utilizado en la planificación presupuestaria 2021, posibilitó emitir las consideraciones que más abajo se describen y que sirvieron de base a la propuesta de “pasos” a tener en cuenta en el diseño del procedimiento buscado.

Primera: el nivel de actividad es el punto de partida de los procedimientos consultados, lo que es correcto, pero los niveles de actividad son tan diversos como diferentes las partidas y elementos de gasto del presupuesto; es por ello que la validez de la estimación presupuestaria depende, en mucho, de la mayor aproximación que se logre a los niveles de actividad asociados a los gastos que se estiman.

Segunda: los elementos de gastos: alimentos, materiales para la enseñanza y vestuario y lencería permiten determinar, con precisión, normas de consumo, pero no son los únicos; para otros, como el elemento 11-06: Materiales y artículos de consumo; 30-02: Combustible; 30-03: Lubricantes y aceite; 30-04: Leña y 30-05: Carbón, también es posible, lo que permitiría la participación de las áreas que los consumen en su determinación.

Tercera: los gastos promedios calculados por Grupos de Universidades para Partidas como: “Combustible y Lubricantes” y “Energía” y los niveles de actividad: Matrícula Promedio Equivalente y Promedio de Trabajadores, no deberían ser asumidos como únicos referentes para su cálculo, pues también es posible determinar Normas Unitarias de Gastos para las partidas y elementos donde no es posible determinar normas de consumo. Para hacerlo se cuenta con la ejecución de gastos del año anterior y de un estimado de niveles de actividad a ellos asociados: cantidad de acciones constructivas a ejecutar, de equipos a reparar, de comensales que hacen uso del comedor, cantidad de equipos de transporte de gasolina y Diesel y otros a considerar.

Cuarta: las normas unitarias de gastos para el elemento 50.01-Salario, de la Partida 50-Gastos de Personal y el elemento 80.01-Viáticos de la Partida 80, es posible determinarlas para todas las partidas y elementos de gastos, sea a partir de las normas de consumo, como antes se especificó, o de Normas de Gastos, siempre y cuando se precise y determine el nivel de actividad a los que se asocian, tal y como se declara en la consideración tercera.

A partir de estas consideraciones y los referentes teóricos asumidos, se propone como pasos del procedimiento para la estimación del presupuesto en la Universidad de Guantánamo los que se muestran en la Figura 2. En la cuadrícula de la derecha de cada paso se precisa el tipo de información: niveles de actividad o partidas de gastos a utilizar y la manera de cumplimentarlos.

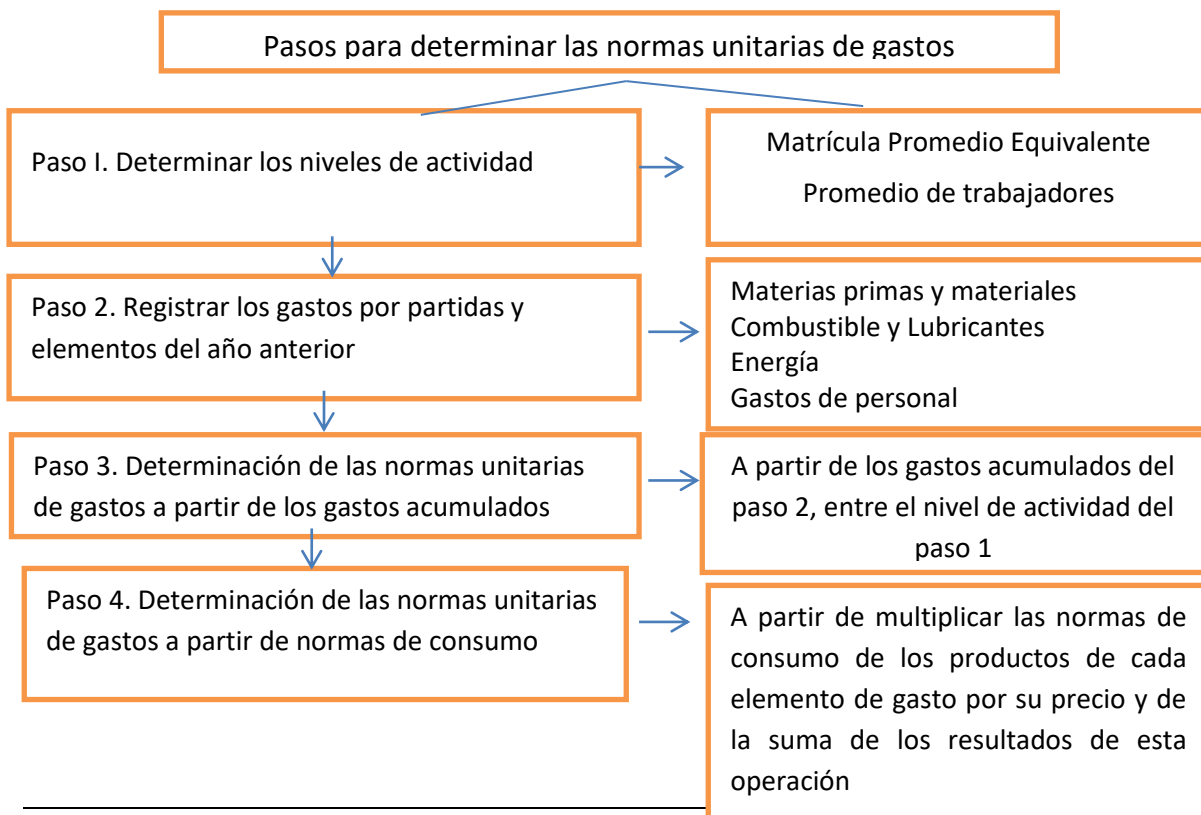


Figura 2. Procedimiento para determinar las normas unitarias de gastos en la Universidad de
Guantánamo

Fuente: Elaboración propia

A continuación se explican cada uno de estos pasos.

Paso 1. Determinar los niveles de actividad para el período que se planifica

Los niveles de actividad están asociados a los procesos, áreas y actividades que generan gastos, al transformar los insumos de “Entrada” en resultados de salida. Para lograr un estimado de gasto de una partida o elemento lo más cercano posible a su comportamiento esperado, el nivel de actividad al que se asocie debe posibilitar estimar el mayor por ciento del gasto. Con ello se reconoce la existencia de otros niveles de actividad a considerar.

La Matrícula Promedio Equivalente es el principal Nivel de Actividad en la Educación Superior, por estar directa o indirectamente presente en todos los procesos de la institución educativa, pero algunos elementos de gastos, por ejemplo, los de Mantenimiento Constructivo y Corrientes, correlacionan positivamente con los niveles de actividad: acciones de mantenimiento constructivos y corrientes planificadas y así ocurre con otros subelementos de gastos.

También debe ser considerado el Nivel de Actividad Total, que es la suma de la Matrícula Promedio Equivalente y el Promedio de Trabadores, que se determina, según el MTSS (2018), a “(...) partir del Número de Trabajadores del registro, luego de las adiciones y deducciones correspondientes, dividido entre el número de días laborables del período que se reporta” (p. 12).

Para determinar los niveles de actividad asociados a los gastos de referencia, que deberían ser considerados en la estimación del presupuesto se debe tener en cuenta el criterio de especialistas del Departamento de Planificación y Logística y, de cuadros que se desempeñan como Vicerrectores o directores de las áreas de apoyo. Pudieran tenerse presente algunos de los niveles de actividad siguientes.

Partida 11. Materias Primas y Materiales		
	Principal	Otros a considerar
Alimento	Total de comensales	
Materiales para la construcción	Plan de mantenimiento constructivos	Plan de inversiones
Vestuario y Lencería	Becados	Trabajadores de servicios

Materiales para la Enseñanza	Matrícula promedio equivalente	Promedio de trabajadores docentes
Materiales y Artículos de Consumo	Nivel de actividad total	Cantidad de áreas administrativas
Libros y Revistas	Asignaciones del MES	Contratos firmados
Partes y Piezas de Repuestos	Necesidades del transporte	Total de equipos

Tabla 2. Niveles de actividad para la estimación del presupuesto

Fuente: Elaboración propia

Paso 2. Registrar los gastos acumulados por partidas y elementos del año anterior

La información que se requiere está contenida en el Estado Financiero de Gastos por Partidas, antes referenciado. Se propone, a manera de ejemplo, el formato de tabla siguiente para la recogida de esa información.

Partidas / Elementos	Plan 2020	Real acumulado diciembre
Materias Primas y Materiales		
Combustibles y Lubricantes		
Energía		
Gastos de Personal		
Depreciación y Amortización		
Otros Gastos Monetarios		

Tabla 3. Gastos acumulados al cierre de diciembre del año X

Fuente: Elaboración propia

Determinar y comparar las normas unitarias de gastos planificadas y real permite apreciar el grado de certeza de la planificación.

Paso 3. Determinar de las Normas Unitarias de Gastos a partir de los gastos acumulados del año anterior.

Para determinar las normas unitarias de gastos, se utilizan los datos recogidos en la Tabla 4. Se divide el acumulado de gastos al cierre de diciembre (1) entre el nivel de actividad (2), con lo que se obtendría las Normas Unitarias de Gastos (3) para cada una de las partidas

Partidas	Acumulado diciembre (1)	Nivel de actividad (2)	Norma unitaria de gastos (3)
Materias Primas y Materiales			

Combustibles y Lubricantes			
Energía			
Gastos de Personal			
Otros Gastos Monetarios			

Tabla 4. Determinación de normas unitarias de gastos a partir de gastos acumulados al cierre de diciembre

Fuente: Elaboración propia

Paso 4. Determinación de las normas unitarias de gastos a partir de las normas de consumo.

Las normas de consumo para determinados productos o insumos, si no están establecidas por el MES o determinadas por la propia entidad, se fijan a partir de las normas de distribución, por las razones explicadas por Lauchy y Fernández (2020). Estas normas multiplicadas por el precio de cada producto sería su Gasto Unitario. De la suma de los gastos unitarios de los productos, por ejemplo, alimentos, resultaría la Norma Unitaria de Gastos del elemento alimentos; en la tabla se muestra cómo proceder para su cálculo, en el caso específico del estudiante becado.

No.	Productos	U/M	Norma de Consumo Becados Anual	Precio Unitario	Gasto unitario anual por becado
1	Granos	Kg			
2	Huevos	U			
3	Pescado	Kg			
4	Arroz	Kg			
5	Aceite	Kg			
6	Pan	U			
Norma Unitaria de Gastos por becado					

Tabla 5. Cálculo de la norma unitaria de gastos a partir de normas de consumo

Fuente: Elaboración propia

Una vez determinadas las normas unitarias de gastos para cada partida y elemento de gastos se multiplicarían por el Nivel de Actividad para obtener el estimado de gastos para el año o período que se planifica, debiéndose utilizar para ello el formato, en tablas, establecido por el Ministerio de Educación Superior.

Conclusiones

Para cumplimentar el objetivo propuesto, sentar las bases para el diseño de un procedimiento que permita estimar el presupuesto en la Universidad de Guantánamo a partir de normas unitarias de gastos, se ofrecen los fundamentos, que en lo teórico y metodológico posibilitaron una aproximación a su diseño. El análisis realizado, a partir de las recomendaciones del Ministerio de Educación Superior para la planificación presupuestaria 2021, posibilitó estructurar el que se propone, compuesto de cuatro pasos y sus correspondientes procedimientos, que de ser asumidos por la institución universitaria, la pondría en mejores condiciones de estimar con mayor precisión y racionalidad el presupuesto para los próximos años.

Referencias bibliográficas

- Acevedo, J, y Ramos, F. (2017). *Sistema de Planificación Económica. Perfeccionamiento de la Actividad Económica. Modelo de Gestión Económico-Financiera del Ministerio de Educación Superior*. La Habana: Félix Varela.
- Borrás, F y Lauchy, A. (2017). *Sistema de Administración Financiera. Perfeccionamiento de la Actividad Económica. Modelo de Gestión Económico-Financiera del Ministerio de Educación Superior*. La Habana: Félix Varela.
- Lauchy, A. y Fernández, A. (2020). *Procedimiento para la gestión del gasto público en el Ministerio de Educación Superior. Ministerio de Educación Superior*. La Habana.
- Leyva, A. (2016). *Análisis de la ejecución del presupuesto en la Unidad “Policlínico Rolando Monterrey Caballero”*. Trabajo de Diploma. Instituto Superior Minero Metalúrgico de Moa. Holguín.
- Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) (2013). *Resolución No. 03. Sistema de Normas de Gasto para la Actividad Presupuestada*. Gaceta Oficial Extraordinaria No.5, 2013. La Habana, Cuba.
- _____ (2016a). *Resolución No. 499/2016. Proforma de los Estados Financieros para la actividad presupuestada*. La Habana.
- _____ (2016b). *Resolución No. 4977/2016. Clasificador por Objeto del Gasto del Presupuesto del Estado*. La Habana.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (2018). *Seminario para OTS. Presentación de indicadores de trabajo y salario*. La Habana.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (2017). *Documentos del 7mo. Congreso del Partido* aprobados en el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017. La Habana.

Turnero, I. J. (2020). *Técnicas de presupuestación*. Disponible en: <https://www.monografias.com/docs110/tecnicas-presupuestacion/tecnicas-presupuestacion.shtml>.