

**Universidad de Holguín “Oscar Lucero Moya”**  
**Facultad de Ciencias Económicas**  
**Carrera de Contabilidad y Finanzas**



## ***TRABAJO DE DIPLOMA***

*Efecto del gasto público sobre el desarrollo local en el  
municipio Holguín*

**Autora:** *Yarelis Fajardo Vázquez*

**Tutor:** Msc. Jorge Luis Aguilera Molina.

**Junio de 2015**

## *AGRADECIMIENTOS*

- *A mi madre por regalarme su amor incondicional y hacer de mí la persona que soy hoy.*
- *A mis hijas por ser fuente de inspiración y darme tanto amor y cariño.*
- *A mi padre por su paciencia y apoyo en los momentos más difíciles de mi vida.*
- *A mis hermanas por brindarme su amor y ternura.*
- *A mi esposo por ayudarme cada vez que lo necesito y hacerme tan feliz.*
- *A mi tutor Jorge Luis Aguilera Molina por toda su entrega, dedicación y empeño en la realización de esta investigación y por prepararme para el futuro.*
- *A toda mi familia por toda la ayuda que me han brindado.*
- *A los profesores por toda su dedicación y por prepararme para el futuro.*

*A todos muchas gracias.*

## DEDICATORIA

- *A mi madre por brindarme todo su amor y comprensión y ayudarme siempre en todo lo que necesite. Gracias por todos los consejos que me haz dado para poder llegar hasta donde estoy hoy.*
- *A mi padre, que lo llevo en mi corazón.*
- *A mis hermanas por apoyarme incondicionalmente y regalarme su amor.*
- *A mi esposo por darme todo su amor y estar siempre a mi lado y por permitirme no ceder en el empeño de ser cada día mejor.*
- *A mi tutor Jorge Luís Aguilera Molina por prestarme su valiosa atención en cada momento que la necesitaba.*
- *A mi toda mi familia por estar siempre pendiente de mí.*
- *A la Revolución que nos ha abierto las puertas del saber y la oportunidad de dar nuestros esfuerzos al servicio de la sociedad.*

## *Pensamiento*

*“En las entrañas de la tierra cuando cae un muerto le preguntan  
¿Qué hiciste? ¡Enseña lo que hiciste!*

*Y si no lleva nada hecho, hecho con sus manos, lo echan otra vez  
al mundo, a que sude, a que pene, a que cumpla con la ley  
humana ¡A hacer!”.*

*José Martí Pérez*

## RESUMEN

La investigación titulada “Efecto del gasto público sobre el desarrollo local en el municipio Holguín”. Constituye un novedoso aporte al análisis de la relación existente entre la ejecución presupuestaria y el sistemas de indicadores sociales de sectores tan importantes como la salud, educación, vivienda vinculados con el desarrollo local, a la vez que se convierte en un estudio imprescindible a la hora de diagnosticar la realidad municipal, planificar y diseñar las estrategias para el logro de los objetivos estratégicos.

Esta investigación tiene como objetivo General la evaluación del efecto que ha tenido el gasto público sobre el desarrollo local durante el periodo 2008-2013 en el municipio de Holguín.

La presente investigación además de la introducción está formada por dos capítulos, conclusiones, recomendaciones, la bibliografía empleada y los anexos.

El primero capítulo aborda la concepción teórica sobre el presupuesto y el gasto público. Así como aspectos relacionados con las mediciones del efecto y las experiencias internacionales y nacionales la medición del desarrollo local

En el segundo capítulo, se hace la propuesta para la evaluación del efecto del gasto público sobre el desarrollo local municipal, así como el estudio del comportamiento a lo largo del tiempo de los principales indicadores en el municipio.

La **novedad científica** del trabajo radica, desde el punto de vista teórico, en la conceptualización y evolución histórica del término gasto público, en lo práctico la evaluación del efecto del gasto público sobre el desarrollo local municipal a partir índices sintéticos de cada una de las variables a lo largo del tiempo.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
Capítulo I. El presupuesto .Gasto público .Efecto del gasto en el desarrollo social. Una aproximación teórica.....	5.
1.1	
Administración pública del Estado cubano Administración financiera. El presupuesto. Gastos públicos. Su estructura.....	5
1.2	
El gasto público en Cuba .Su clasificación.....	16
1.3 La gestión pública y la gestión social.....	19
1.4 La Medición del efecto del gasto social.....	27
CAPITULO II Efecto del gasto público sobre las principales variables sociales	
2.1 Caracterización y elementos socioeconómicos del municipio Holguín.....	32
2.2 Propuesta metodológica para la evaluación del impacto del gasto social sobre las principales variables sociales.....	37
2.3 Evaluación del impacto del gasto público en los variables sociales fundamentales.....	<b>39</b>
Conclusiones.....	57
RECOMENDACIONES.....	58
BIBLIOGRAFÍA.....	59
Anexos.....	62

## INTRODUCCIÓN

A partir de los años 60 y durante tres décadas el país desarrolló una política inversionista que le permitió pasar de una economía netamente de agroindustria a una con un grado de desarrollo industrial medio. El proceso de integración al CAME contribuyó en gran medida al diseño de un modelo económico social que tenía como base la utilización centralizada del presupuesto para el logro de los objetivos estratégicos de una sociedad que avanzaba hacia el socialismo.

La caída del modelo de integración como consecuencia del derrumbe del campo socialista, se reflejó en la abrupta caída experimentada por el producto interno bruto que a partir de 1990 y solo logra frenarse hasta 1994, año en que se alcanza una ligera reanimación de la economía y un crecimiento del PIB del 0.7%, tendencia que se mantuvo en los años sucesivos, sin que aún se acerque a los niveles de 1989. Siendo esta reanimación la resultante de la aplicación de un conjunto de medidas y transformaciones económicas que tuvieron como objetivo fundamental amortiguar los efectos de la crisis, adaptar la economía a las nuevas condiciones económicas y financieras para evitar que colapsara y crear bases para el desarrollo futuro

En estas circunstancias, el gasto público constituye uno de los esquemas más importantes para la redistribución de los ingresos, y la compensación a las carencias, siendo este el canal que utiliza el gobierno para reducir la pobreza y mitigar las desigualdades resultantes tanto de factores estructurales como de fluctuaciones de las variables macroeconómicas en el corto plazo.

Un análisis solo desde la perspectiva de la evolución ascendente o descendente del gasto público en el municipio Holguín proporcionaría una visión distorsionada o incompleta de la realidad pues el incremento del gasto no necesariamente implica calidad del servicio y/o uso eficiente de los recursos a disposición de la política social. Solo tomar en cuenta el elemento cuantitativo del gasto puede inducir a conclusiones erróneas acerca de su impacto sobre el bienestar social ya que no siempre existe una correlación positiva entre la evolución del gasto social y la de los indicadores tradicionales del desarrollo social. Por otra parte el municipio de Holguín dispone de múltiples canales mediante los cuales su actuación repercute directa o indirectamente sobre el

bienestar de la población y que no siempre tienen una expresión financiera a través del gasto.

Sin embargo, existen insuficiencias en la ejecución del presupuesto y no siempre se logra el efecto deseado con el ahorro correspondiente de recursos en la ejecución del gasto público lo que indica que no se ha logrado determinar la eficiencia, eficacia y efectividad del impacto del gasto público sobre el desarrollo social en los últimos años, ni se ha evaluado su comportamiento a partir de indicadores de desempeño, tal situación puede incidir negativamente a la hora de tomar decisiones en relación con la distribución de recursos escasos y la toma de decisiones.

Este limitado conocimiento del impacto del gasto público en el municipio de Holguín constituye un **problema social**, y una de sus causas radica en lo que se erige como **problema científico de la presente investigación**: ¿Cuál ha sido el efecto del gasto público sobre las principales variables sociales en el municipio de Holguín?

Como **hipótesis**. Si en el análisis del efecto del gasto público sobre las principales variables sociales, incorporamos índices sintéticos emanados del análisis multivariado en cada una de las dimensiones, entonces se podrá determinar su comportamiento a lo largo del tiempo en el municipio Holguín, lo que contribuirá a una adecuada toma de decisiones por parte del gobierno local. Como **objetivo General**: Evaluar el efecto que ha tenido el gasto público sobre las principales variables sociales durante el periodo 2008-2013 en el municipio de Holguín.

#### **Objetivos específicos.**

1. Definir el concepto gasto público. Su clasificación, alcance y perspectiva.
2. Diseñar un esquema analítico para el análisis del impacto del gasto público sobre las principales variables sociales.
3. Evaluar el impacto del gasto público sobre las principales variables sociales en el territorio Holguínero a partir de la determinación de índices sintéticos resultado de la integración de las principales variables e indicadores.

#### **Objeto de la investigación:**

El gasto público en el municipio de Holguín.

**Campo de acción:** comportamiento de las principales variables sociales.

**Estrategias específicas**

- Revisar la información y datos existentes con vista a elaborar el marco teórico conceptual.
- Elaborar el esquema analítico para la evaluación del impacto del gasto público.

Recogida de la información y su procesamiento.

**Obstáculos de la investigación**

Acceso a los datos estadísticos gubernamentales

Acceso a fuentes bibliográficas nacional e internacional y artículos científicos especializados.

Dispersión de la información por sectores e instituciones.

Para el desarrollo de la investigación se realizaron las siguientes **tareas de investigación:**

Revisión bibliográfica sobre las temáticas relacionadas el presupuesto, gasto público y su medición.

Determinación de las principales variables sociales.

Evaluación del efecto a lo largo del tiempo en el municipio de Holguín.

Los **métodos de investigación** utilizados fueron:

**Del nivel teórico:**

Dialéctico - Materialista: Como método general de la investigación.

Histórico - Lógico: Para la comprensión del objeto y campo de la investigación en su desarrollo histórico y las regularidades del mismo

Análisis - Síntesis: Para procesar la información obtenida a partir de examinar la literatura y documentación especializada.

Inductivo - Deductivo: Para dar respuesta al problema e hipótesis planteada, así como para el diseño y aplicación del esquema analítico utilizado.

Sistémico - Estructural: Para tratamiento de la problemática investigada mediante el necesario carácter sistémico de todo proceso de desarrollo a escala territorial.

**Del nivel empírico:** revisión de literatura especializada para la compilación de la información.

La presente investigación además de la introducción está formada por dos capítulos, conclusiones, recomendaciones, la bibliografía empleada y los anexos. El primero capítulo aborda la concepción teórica sobre el presupuesto, el gasto público y su clasificación. Así como aspectos relacionados con la medición del efecto y las experiencias internacional y nacional.

En el segundo capítulo, se hace la propuesta del esquema analítico para la evaluación del efecto del gasto público sobre las principales variables sociales, así como el estudio del comportamiento a lo largo del tiempo de los principales indicadores.

La **novedad científica** del trabajo radica, desde el punto de vista teórico, en la conceptualización y evolución histórica del término gasto público, en lo metodológico la propuesta de un esquema analítico para la evaluación del efecto del gasto público sobre las principales variables sociales a partir índices sintéticos de cada una de las variables a lo largo del tiempo.

## **CAPITULO I. EL PRESUPUESTO, GASTO PÚBLICO. EFECTO DEL GASTO PÚBLICO SOBRE EL DESARROLLO LOCAL. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA.**

La administración pública se ha convertido con el tiempo en un área multidisciplinaria, cuya herencia intelectual es grande: de la ciencia política hereda la importancia del poder, la política y las políticas públicas; de la administración, elementos sobre las funciones administrativas, la toma de decisiones y los sistemas de información. De la sociología, hereda elementos del enfoque de sistemas, la importancia de la teoría organizacional y la teoría de la burocracia; la historia, la economía y la psicología introducen el análisis histórico sobre decisiones administrativas; herramientas económicas sobre finanzas públicas y presupuestos para realizar estimaciones de gastos e ingresos. Supone negociación múltiple entre los responsables de confeccionar el documento.

### **1.1-Administración pública. Aspectos teóricos.**

El desarrollo de una teoría acerca de la administración pública socialista es una necesidad. El papel del Estado en el socialismo ha sido objeto de estudio de los clásicos del marxismo-leninismo, quienes establecieron las pautas que han permitido a estudiosos de esa escuela de pensamiento avanzar y desentrañar mecanismos y conceptos que enriquecen en la actualidad los heredados de Marx, Engels y Lenin. Las particularidades de la construcción socialista en las actuales condiciones requieren de la profundización en el estudio y de la investigación de los procesos.

En la actualidad se ha desarrollado una tendencia hacia el perfeccionamiento de la actividad de la administración pública en la mayoría de los países, haciéndose énfasis en mejorar la capacidad de la política pública, lo que ha sido impulsado por un número de factores. Ello está condicionado a un conjunto de hechos que parecen pertinentes al contexto de Cuba, con independencia de las características particulares que están presentes en la sociedad cubana, principalmente por la influencia que las relaciones económicas internacionales ejercen hacia el sistema de relaciones económicas nacionales. Es necesario tener presente que existe una bien establecida interrelación entre ambas formas de relaciones económicas, condicionada al carácter de las relaciones sociales de producción.

Un primer factor en aquel proceso de perfeccionamiento de la capacidad de la política pública, radica en la gestión de alternativas y la administración de alternativas en condiciones restrictivas.

Por ello, todo el andamiaje de categorías, que intenta explicar las regularidades del proceso de administración pública, en tanto la política pública, ha de ser entendido en el caso de Cuba, en correspondencia con las particularidades y características que le son propias.

Encontrar una buena definición de política pública no es tarea fácil, por el contrario, la complejidad es la nota principal en este caso y existen casi tantas definiciones como académicos. Esto es así porque como sugieren Patton & Sawicki (1993:1), en una sociedad moderna los problemas de política pública son "presionantes", "imprecisos" e "implacables"

Autor	Definición
Thomas R. Dye (1972)	Lo que los gobiernos hacen o no.
Robert Eyestone (1971)	Las relaciones del gobierno con su entorno.
Richard Rose (1969)	Una serie de actividades más o menos relacionadas y sus consecuencias.
Carl J. Friedrich (1963)	Curso de acción propuesto dentro un ambiente determinado que provee obstáculos u oportunidades para la política propuesta a utilizar o superar en un esfuerzo por alcanzar una meta u objetivo.
W.A. Jenkins (1978)	Grupo de decisiones interrelacionadas concernientes a la selección de metas y los medios para lograrlas.
James Anderson (1984)	Curso de acción propuesto para lidiar con materias que le son concernientes.
Eugenio Lahera P. (2000)	Cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público

Varias definiciones han sido puestas en práctica por distintas personas. El rango de definiciones posibles por diversos autores pudiera ser considerado como sigue:

Conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales, colectivas y sociales, en el marco de las restricciones jurídico - políticas de la actividad estatal. (Pons, 2000):

Otro aspecto a tener en cuenta en el estudio de las políticas públicas es el de los diferentes enfoques conceptuales que están presentes a partir de la forma más general, que determinan una tipología, concebida como política en su contenido tradicional, en que se inscriben el conjunto de asuntos que interesan al Estado:

- Política pública: se manifiesta como un conjunto de decisiones que abarca el contenido antes expresado, en un contexto global.
- Políticas públicas ramales o sectoriales: que se aplican en determinada esfera de actividad socioeconómica, como la educativa, de salud, medioambiental, de seguridad social, y otras.
- Políticas públicas institucionales: lineamientos que guían y enmarcan el proceso de gestión de una entidad o forma organizativa no productiva. Enunciados o acuerdos sobreentendidos que encauzan el pensamiento y la acción en la toma de decisiones acerca del espectro en que actúa, .o sea, limitan el área en que deben adoptarse las decisiones y aseguran la coherencia con los objetivos.
- Políticas públicas empresariales: lineamientos que guían y enmarcan el plan de la empresa. Este plan se convierte en el instrumento por excelencia de la política empresarial, en tanto establece y fija los derroteros de la actividad. En este caso, puede considerarse como el eslabón que articula la política de la empresa con los intereses que se expresan en las políticas macroeconómicas y mesoeconómicas.

En este contexto, los enunciados o acuerdos sobreentendidos que encauzan el pensamiento y la acción en la toma de decisiones, se convierten también en las fronteras que delimitan el área en que deben adoptarse las decisiones, al tiempo en que aseguran la coherencia con los objetivos determinados y definidos.

### ¿Administración Pública Socialista?

El proceso en el que la política es capaz de expresarse mediante el conjunto de decisiones que se adoptan por los órganos de gobierno, a través de un modelo de gestión, en que los actores que participan en ella, logran la distribución eficiente de los recursos disponibles, y la coordinación precisa, organizada y eficaz de sus capacidades, bajo el amparo de los principios jurídicos, éticos y políticos que reflejan la capacidad creciente del autogobierno social.

Un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, que se asume vinculado a las condiciones histórico-concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, en el que las medidas que se aplican persiguen el perfeccionamiento material y espiritual de la colectividad, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto

A partir de los contenidos argumentados para avanzar en el contexto de los elementos que han de caracterizar la gestión pública, es necesario también hacer referencia a una concepción diferente, la que tiene lugar en condiciones de la construcción del socialismo. Desde este ángulo, es posible definir la gestión pública socialista como (Pons, H. y González, E.; 2002): “aquel proceso en que el conjunto de reglas y decisiones están dirigidas a incentivar y coordinar acciones y recursos con un grado de eficacia y eficiencia, de la satisfacción de las necesidades sociales, en un ambiente de justicia social, cuyo carácter empresarial está condicionado a la capacidad de aportar crecientes beneficios materiales y espirituales que garanticen la reproducción ampliada de las condiciones socio - económicas en que se desenvuelve la sociedad, amparada por el marco de las restricciones jurídico -políticas que le son propias” (Pons, 2000):

La administración se corresponde con un proceso estructural, en que las instituciones y el resto de las formas antes enunciadas constituyen los instrumentos que han de garantizar el equilibrio. La política pública es un

instrumento procesal, del que se obtienen los resultados que han de responder a las necesidades definidas y a la satisfacción de los intereses de la sociedad. Por tanto, la administración pública es un concepto de equilibrio y las políticas corresponden a un concepto de dinámica (Lahera, 2000: 12). La primera se identifica con una tendencia estratégica, de largo plazo; mientras la segunda, con una tendencia de coyuntura, de mediano y corto plazo.

La administración pública, en tanto, administra, distribuye recursos al nivel de una sociedad adoptando determinadas acciones que persiguen, como políticas, dar cumplimiento a los aspectos que conforman la denominada plataforma de gobierno. Sin embargo, ello implica adoptar como punto de partida una estrategia. En esta estrategia está presente también lo que diferencia los sistemas socioeconómicos, no sólo por la concepción, además de su objetivo, sino desde la capacidad de concebirla como tal.

Para responder a los objetivos teóricos de la anteriormente señalada administración pública, la estrategia ha de tener en cuenta el interés del crecimiento económico y social, como aquel que debe tener lugar en ramas o sectores clave que garanticen la continuidad y el autosostenimiento de la actividad económica, y los ingresos o beneficios que de él se deriven han de distribuirse conforme a un patrón de equidad que evite la marginación de grupos de la población. Entonces, el desarrollo debe expresarse no sólo en el crecimiento de la economía, sino en las formas de distribución de lo producido y de superación de las desigualdades económicas y sociales que el subdesarrollo y la pobreza humana suponen (Martínez, 1991: 519). Por tanto, aquella estrategia es objetivamente posible si se entiende como (Rodríguez, 2000)

## **1.2. El presupuesto. Gastos públicos. Su estructura.**

El sistema presupuestario cubano se rige por el decreto-ley 192 del 8 de abril de 1999 "Administración Financiera del Estado" en ella se define que:

"La administración Financiera del Estado es el conjunto de principios, normas, sistemas e instituciones y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos financieros públicos y su aplicación a la consecución de los objetivos del estado, procurando la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad"<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Decreto-ley 192 del 8 de abril de 1999

En su artículo 9, de este documento se expresa “En el presupuesto del Estado se consigna el estimado de los recursos financieros y gastos previstos por el Estado para el presupuestario destinados al desarrollo económico-social y al incremento del bienestar material. Los recursos financieros y los gastos figuran por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí”

La administración pública en tanto administra, distribuye recursos al nivel de una sociedad adoptando determinadas acciones que persiguen, como políticas, dar cumplimiento a los aspectos que conforman la denominada plataforma de gobierno. Sin embargo, ello implica adoptar como punto de partida una estrategia. En esta estrategia está presente también lo que diferencia los sistemas socioeconómicos, no sólo por la concepción, además de su objetivo, sino desde la capacidad de concebirla como tal.

Para responder a los objetivos teóricos de la anteriormente señalada administración pública, la estrategia ha de tener en cuenta el interés del crecimiento económico y social, como aquel que debe tener lugar en ramas o sectores clave que garanticen la continuidad y el autosostenimiento de la actividad económica, y los ingresos o beneficios que de él se deriven han de distribuirse conforme a un patrón de equidad que evite la marginación de grupos de la población. Entonces, el desarrollo debe expresarse no sólo en el crecimiento de la economía, sino en las formas de distribución de lo producido y de superación de las desigualdades económicas y sociales que el subdesarrollo y la pobreza humana suponen (Martínez, 1991: 519). Por tanto, aquella estrategia es objetivamente posible si se entiende como (Rodríguez, 2000):

“El proceso dinámico de crecimiento balanceado y auto sostenido de la economía, que asegure las transformaciones de la estructura económica y social, capaces de garantizar la satisfacción creciente y estable de las necesidades materiales y espirituales de la colectividad”<sup>2</sup>

Uno de los pasos más importantes en la transformación del marco institucional de las finanzas públicas y la política fiscal de los últimos años fue la promulgación del Decreto-Ley No. 192 sobre Administración Financiera del Estado, en abril de 1999, con el que se sustituyó a la Ley Orgánica No. 29 de julio de 1980 que regulaba el presupuesto público y que había quedado

---

<sup>2</sup> Para ampliar ver, Rodríguez, José L.: Notas de conferencias impartidas en el Curso Introducción a la Política Económica de la Revolución Cubana. La Habana. Año 2000.

obsoleta pues no se ajustaba ya a las transformaciones que en el orden económico y financiero se habían producido en el país.

Este Decreto-Ley No.192 tiene dos objetivos fundamentales. El primero establecer los principios para generar recursos financieros públicos y tratar de utilizarlos de manera óptima en el cumplimiento de las políticas, programas y prestación de los servicios del

Estado, es decir de las entidades del sector público. El segundo, desarrollar sistemas de información oportuna y confiable sobre el comportamiento de las finanzas públicas. Las disposiciones de este decreto son de aplicación al sector público a todos los niveles, que vimos en el epígrafe anterior; además, las normas establecidas en el mismo en relación a la rendición de cuentas de los resultados de su gestión u otras que se reglamenten en este documento, son de aplicación a todas las entidades no pertenecientes al sector público que estén vinculadas al presupuesto mediante el otorgamiento de subsidios, de los hechos que caracterizan la actividad económico financiera del sector público. El Ministerio de Finanzas y Precios es la ayuda económica, subvenciones, ventajas o exenciones, que hayan obtenido concesiones públicas por parte del estado o recursos provenientes de capital estatal, así como en lo referido a las obligaciones con el presupuesto que estas entidades deban realizar.

De acuerdo al Decreto Ley No. 192, la Administración Financiera en Cuba está integrada por los siguientes sistemas:

Sistema Tributario: este sistema está conformado por impuestos, tasas y contribuciones, así como por las normas generales y los procedimientos administrativos del mismo. El sistema tributario se rige por legislaciones especiales, la Ley No. 73 del Sistema Tributario, aprobada en agosto de 1994, que permitió la puesta en vigor del actual Sistema Tributario, así como el Decreto-Ley No. 69 de las Normas Generales y de los Procedimientos Tributarios, aprobada en enero de 1997. Más adelante el estudiar los ingresos nos detendremos en este sistema.

a) Sistema Presupuestario: está compuesto por los diferentes presupuestos, recursos financieros y gastos del Estado, las normas y procedimientos para la elaboración, ejecución y control de los diferentes presupuestos, así como entidades responsables de los mismos.

b) Sistema de Crédito Público: es el conjunto de principios normas, organismos y recursos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento y que implican un endeudamiento para él.

c) Sistema de Tesorería: está compuesto por el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los recursos financieros y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público, en sus operaciones entre sí y con entidades de otros sectores de la economía, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen. Las misiones concretas que han sido asignadas a los Sistema de Contabilidad Gubernamental: el mismo establece el plan de cuentas único y el conjunto de normas, principios y procedimientos para la recopilación, evaluación, procesamiento y posterior exposición organismo rector y coordinador de los sistemas que integran la Administración Financiera. A continuación nos detendremos en el análisis del Sistema Presupuestario para poder ir determinando las responsabilidades gobiernos locales.

El sector público interviene entre otras razones para tratar de introducir mayor grado de eficiencia y equidad en el sistema. Para esto necesita instrumentos de ordenación y planeación para el cumplimiento de sus funciones diversas. Los instrumentos de intervención analizados tienen su ubicación en el presupuesto.

El presupuesto del sector público en la literatura hacendística ha sido definido de diversas maneras.

Fuentes Quintana:- “Conjunto de palabras y cifras que proponen gastos e ingresos para un período de tiempo dado”.

Newmark:- “Resumen sistemático y cifrado, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones de gastos y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos”.

Muchos autores coinciden en definir las siguientes características del presupuesto:

1- Anticipación: Constituye una previsión que intenta recoger las operaciones futuras del sector público.

2- Cuantificación: Las previsiones presupuestarias utilizan el lenguaje contable. Son expresadas mediante partidas de gastos e ingresos que se conforman en equilibrio.

3- Obligatoriedad: Una vez que se aprueba el presupuesto tiene carácter de ley. No debe el sector público dejar de cumplir lo establecido, especialmente con los gastos.

4- Regularidad: El presupuesto se ejecuta y se elabora en intervalos regulares de tiempo. Generalmente la duración es anual y puede o no coincidir con el año natural.

Como se ha definido, el presupuesto es un pronóstico en forma de balance que ejercerá una acción de futuro sobre el patrimonio y los resultados de la organización del Estado, conformado por los recursos y gastos expresados en unidades monetarias. Estas relaciones expresadas en términos de una ecuación algebraica, pueden determinar los siguientes resultados financieros:

- Si los recursos son inferiores a los gastos, el presupuesto será deficitario.
- Si los recursos son iguales a los gastos, el presupuesto estará equilibrado.
- Si los recursos superan los gastos, estaremos en presencia de un superávit.

Estas definiciones pueden representarse en una ecuación matemática en forma de igualdad que puede expresarse en:

$$R = I - G$$

Donde

R = resultado

I = ingreso

G = gastos

El resultado puede ser positivo (superávit); negativo (déficit) o cero (equilibrio).

El déficit presupuestario, en general, puede estar provocado por diversas situaciones. El enfoque e interpretación económica de este resultado varía en función del elemento que provoca este déficit. Estamos en presencia de un ahorro en cuenta corriente cuando se excluyen del análisis los recursos y gastos de capital, es decir cuando los recursos corrientes superan los gastos corrientes. El resultado negativo de esta ecuación, implica que se está

insumiendo todo el ingreso en la operación corriente, lo que sin lugar a dudas está comprometiendo el futuro.

Consecuentemente, la expresión general o ecuación presupuestaria puede adoptar diversas representaciones al descomponer sus factores básicos (ingresos y gastos) en sus componentes

$$G = GC + GK$$

$$I = IC + IK$$

Donde.

GC = gastos corrientes

GK = gastos de capital

IC = ingresos corrientes

IK = ingresos de capital

Así, el ahorro en cuentas corrientes (AC) vendrá determinado por la ecuación:

$$AC = IC - GC$$

Mientras, la situación inversa nos pondría en presencia de un desahogo. La relación Ingresos corrientes gastos corrientes, se conoce también en la literatura como "Resultado Económico". Otra arista del análisis es la determinación del déficit primario, que es el resultado de comparar los ingresos corrientes con los gastos corrientes, excluyendo de estos los referidos a los gastos financieros derivados del pago de intereses por el servicio de la deuda pública.

Ello significa que en el momento de fijarse o incluirse en el presupuesto, tanto gastos como recursos son estimaciones; que durante el proceso de ejecución los gastos son límites máximos, mientras los recursos no presentan restricciones en cuanto a su recaudación; en correspondencia con los compromisos del Estado las disposiciones sobre los gastos pueden tener un periodo más o menos largo de duración y son cambiantes, mientras que los recursos son de continuidad, lo que define su no periodicidad. Por último, desde el punto de vista del sustento legal, las regulaciones de los gastos generalmente se establecen en la propia Ley Anual del Presupuesto, mientras que para el caso de los recursos existen leyes tributarias independientes.

### Fases del proceso presupuestario:

1- Elaboración: La fase de elaboración se lleva a cabo mediante la conjugación de tres elementos claves: técnico, político y de negociación. En el elemento técnico, resulta imprescindible el diseño de escenarios presupuestarios, elaborados con instrumentos econométricos, confección de pronósticos a partir de series históricas, así como teniendo en cuenta los lineamientos del plan de la economía. Esto permitirá construir diversas alternativas para la toma de decisiones, con vistas a elaborar los lineamientos y directivas de política fiscal que aprobará el ejecutivo y serán de obligatorio cumplimiento para todos los agentes que están vinculados con el Presupuesto del Estado, en la elaboración de sus anteproyectos, reflejándose en este acto el elemento de política económica para realizar estimaciones de gastos e ingresos. Supone negociación múltiple entre los responsables de confeccionar el documento. A partir de dicho momento comienza una etapa de negociación entre los órganos de finanzas y los agentes vinculados al presupuesto, elevándose las discrepancias al nivel superior, de no alcanzarse acuerdos. Este proceso culmina con la presentación del Anteproyecto de Presupuesto al Ejecutivo y de éste al Parlamento, para su evaluación. En Cuba se presenta al Consejo de Ministros y posteriormente a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

2- Aprobación: Una vez evaluado, el presupuesto del Estado se somete a la consideración del plenario, sancionándose con carácter de Ley Anual del Presupuesto. Este acto se convierte de hecho en un elemento político importante.

3- Ejecución: Durante esta fase se lleva a cabo la realización de los ingresos y de los gastos inscritos en el presupuesto. Como regla, la recaudación de los ingresos tiene características diferentes a la ejecución de los gastos. Los ingresos, excluidos los que se obtienen a través de empréstitos, constituyen previsiones de potencial y la meta debe ser no solo alcanzarlos, sino superarlos. Es por ello, que lo consignado en el presupuesto resulta un límite mínimo a

obtener. Por su parte, los gastos constituyen límites máximos y, por ello, durante el proceso de ejecución no pueden comprometerse o devengarse gastos superiores a los aprobados. Este proceso de ejecución del gasto está estrechamente vinculado con el sistema de tesorería, por cuanto es allí donde se materializa el pago una vez comprometido y que se ha dado la orden de acometer el pago. Esta fase también se encuentra vinculada al sistema de contabilidad gubernamental, encargada del registro del gasto, desde el mismo momento de contraído el compromiso. El elemento técnico resulta de vital importancia en esta fase del proceso, ya que el registro oportuno y veraz de los gastos e ingresos y la elaboración de los informes periódicos a los gestores de los diferentes programas y actividades, así como a los niveles superiores, posibilitan la toma de decisiones oportunas.

4- Control: Esta fase del proceso reviste una importancia vital, ya que a través de un adecuado y oportuno control se garantiza la correspondencia entre la programación y la ejecución. Ello requiere de instrumentos capaces de evitar el desvío de recursos, es decir, su aplicación a propósitos diferentes a los que fueron planificados. El control puede ser realizado antes, (en la fase de elaboración se acotan los recursos en función de metas y objetivos); durante el proceso de ejecución y una vez concluido el ejercicio. Puede efectuarse por instituciones vinculadas a los órganos financieros o por cuerpos de auditores subordinados directamente al Consejo de Ministros y al Consejo de Estado. Existe desde dos puntos de vista, político y financiero. El rol principal en esta fase del proceso está reservado para el administrador de la entidad gestora, que debe ejercer este sistemáticamente, desde el momento de contraer el gasto. Con independencia del control que periódicamente realice la entidad, los organismos y órganos superiores deberán realizar controles y comprobaciones sobre el uso de los recursos asignados, que permitan detectar a tiempo los posibles desvíos y adoptar las medidas que correspondan.

Principales clasificaciones presupuestarias:

1. Administrativa u orgánica: Muestra los gastos en función de los órganos gestores del sector público, o sea muestra en que se gasta y como lo hace.
2. Económica: Permite analizar el impacto de la actividad pública sobre la actividad económica nacional.

3. Por programas: Tiene como finalidad utilizar el presupuesto como un instrumento de gestión y no solo de control de recursos. Expresa la cuantía de recursos destinado a los principales propósitos u objetivos del sector público. La presupuestación por programas pretende convertir al presupuesto en un instrumento de asignación eficiente, aunque es una forma superior de concebir este, orientada a la gestión y no a la administración, o sea vincula recursos y resultados, La aplicación de la presupuestación por programas no ha sido exitosa.

### **Los Principios del Presupuesto**

**Programación:** Se desprende de la propia naturaleza del presupuesto y sostiene que éste -el presupuesto- debe tener el contenido y la forma de la programación.

**Contenido:** establece que deben estar todos los elementos que permitan la definición y la adopción de los objetivos prioritarios. El grado de aplicación no está dado por ninguno de los extremos, pues no existe un presupuesto que carezca completamente de una base programática, así como tampoco existe uno en el que se hubiese conseguido la total aplicación de la técnica.

**Forma:** en cuanto a la forma, con él deben explicitarse todo los elementos de la programación, es decir, se deben señalar los objetivos adoptados, las acciones necesarias a efectuarse para lograr esos objetivos; los recursos humanos, materiales y servicios de terceros que demanden esas acciones así como los recursos monetarios necesarios que demanden esos recursos.

Respecto de la forma mediante este principio se sostiene que deben contemplarse todos los elementos que integran el concepto de programación. Es decir, que deben expresarse claramente los objetivos concretos adoptados, el conjunto de acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos, los recursos humanos, materiales y otros servicios que demanden dichas acciones y para cuya movilización se requieren determinados recursos monetarios, aspecto este último que determina los créditos presupuestarios necesarios.

**Integralidad:** en la actualidad, la característica esencial del método de presupuesto por programas, está dado por la integralidad en su concepción y en su aplicación en los hechos. El presupuesto no sería realmente

programático si no cumple con las condiciones que imponen los cuatro enfoques de la integralidad.

Es decir, que el presupuesto debe ser:

- Un instrumento del sistema de planificación;
- El reflejo de una política presupuestaria única;
- Un proceso debidamente vertebrado;
- Un instrumento en el que debe aparecer todos los elementos de la programación.

**Universalidad:** dentro de este postulado se sustenta la necesidad de que aquello que constituye materia del presupuesto debe ser incorporado en él.

Naturalmente que la amplitud de este principio depende del concepto que se tenga de presupuesto. Si este sólo fuera la expresión financiera del programa de gobierno, no cabría la inclusión de los elementos en términos físicos, con lo cual la programación quedaría truncada.

En la concepción tradicional se consideraba que este principio podía exponerse cabalmente bajo la "prohibición" de la existencia de fondos extrapresupuestario.

**Exclusividad:** en cierto modo este principio complementa y precisa el postulado de la universalidad, exigiendo que no se incluyan en la ley anual de presupuesto asuntos que no sean inherentes a esta materia. Ambos principios tratan de precisar los límites y preservar la claridad del presupuesto, así como de otros instrumentos jurídicos respetando el ámbito de otras ciencias o técnicas. No obstante, de que en la mayoría de los países existe legislación expresa sobre el principio de exclusividad, en los hechos no siempre se cumplen dichas disposiciones legales.

En algunos países de América Latina, particularmente en épocas pasadas, se estableció la costumbre de incluir en la ley de presupuestos disposiciones sobre administración en general, y de personal en particular, tributación, política salarial, etc., llegando, excepcionalmente, desde luego, a dictar normas que ampliaban o reformaban el Código Civil y el Código de Comercio. Sobre todo, en este último aspecto, tal inclusión no era fruto de un error, sino que se procuraba

**Unidad:** este principio se refiere a la obligatoriedad de que los presupuesto de todas las instituciones del sector público sean elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados con plena sujeción a la política presupuestaria única definida y adoptada por la autoridad competente, de acuerdo con la ley, basándose en un solo método y expresándose uniformemente.

En otras palabras, es indispensable que el presupuesto de cada entidad se ajuste al principio de unidad, en su contenido, en sus métodos y en su expresión. Es menester que sus políticas de financiamiento, funcionamiento y capitalización sean totalmente complementarios entre sí. Evitar la rigurosidad del trámite parlamentario a que están sujetas tales cuestiones.

**Acuciosidad:** para el cumplimiento de esta norma es imprescindible la presencia de las siguientes condiciones básicas en las diversas etapas del proceso presupuestario

Sinceridad, honestidad y precisión en la adopción de los objetivos y fijación de los correspondientes medios; en el proceso de su concreción o utilización; y en la evaluación de nivel del cumplimiento de los fines, del grado de racionalidad en la aplicación de los medios y de las causas de posibles desviaciones.

En otras palabras, este principio implica que se debe tender a la fijación de objetivos posibles de alcanzar, altamente complementarios entre sí y que tengan la más alta prioridad.

**Claridad:** este principio tiene importancia para la eficiencia del presupuesto como instrumento de gobierno, administración y ejecución de los planes de desarrollo socio-económicos. Es esencialmente de carácter formal; si los documentos presupuestarios se expresan de manera ordenada y clara, todas las etapas del proceso pueden ser llevadas a cabo con mayor eficacia.

**Especificación:** este principio se refiere, básicamente, al aspecto financiero del presupuesto y significa que, en materia de ingresos debe señalarse con precisión las fuentes que los originan, y en el caso de las erogaciones, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse.

En materia de gastos para la aplicación de esta norma, es necesario alejarse de dos posiciones extremas que pueden presentarse; una sería asignar una cantidad global que serviría para adquirir todos los insumos necesarios para alcanzar cada objetivo concreto y otra, que consistiría en el detalle minucioso de cada uno de tales bienes y servicios.

La especificación significa no sólo la distinción del objetivo del gasto o la fuente del ingreso, sino además la ubicación de aquellos y a veces de éstos, dentro de las instituciones, a nivel global de las distintas categorías presupuestarias, y, en no contados casos, según una distribución espacial. También es indispensable una correcta distinción entre tales niveles o categorías de programación del gasto.

**Periodicidad:** este principio tiene su fundamento, por un lado, en la característica dinámica de la acción estatal y de la realidad global del país, y, por otra parte, en la misma naturaleza del presupuesto.

A través de este principio se procura la homogenización de dos posiciones extremas, adoptando un período presupuestario que no sea tan amplio que imposibilite la previsión con cierto grado de minuciosidad, ni tan breve que impida la realización de las correspondientes tareas. La solución adoptada, en la mayoría de los países es la de considerar al período presupuestario de duración anual.

**Continuidad:** se podría pensar que al sostener la vigencia del principio de periodicidad se estuviera preconizando verdaderos cortes en el tiempo, de tal suerte que cada presupuesto no tiene relación con los que le antecedieron, ni con los venideros. De ahí que es necesario conjugar la anualidad con la continuidad, por supuesto que con plenos caracteres dinámicos.

Esta norma postula que todas las etapas década ejercicio presupuestario deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar, en cuenta las expectativas de ejercicios futuros.

**Flexibilidad:** a través de este principio se sustenta que el presupuesto no adolezca de rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de: Administración, Gobierno y Planificación.

Para lograr la flexibilidad en la ejecución del presupuesto, es necesario remover los factores que obstaculizan una fluida realización de esta etapa presupuestaria, dotando a los niveles administrativos, del poder suficiente para modificar los medios en provecho de los fines prioritarios del Estado.

Según este principio es necesario sino eliminar, por lo menos restringir al máximo los llamados "Recursos Afectados" es decir, las asignaciones con destino específico prefijado.

En resumen, la flexibilidad tiende al cumplimiento esencial del presupuesto, aunque para ello deban modificarse sus detalles.

**Equilibrio:** este principio se refiere esencialmente al aspecto financiero del presupuesto aún cuando éste depende en último término de los objetivos que se adopten; de la técnica que se utilice en la combinación de factores para la producción de los bienes y servicios de origen estatal; de las políticas de salarios y de precios y en consecuencia, también del grado de estabilidad de la economía.

### **1.3. El gasto público en Cuba. Su clasificación.**

Por su naturaleza económica los gastos se clasifican en:

Gastos corrientes de la actividad presupuestada.

Gastos corrientes de la actividad empresarial.

Gastos de Inversiones.

Los gastos corrientes de la actividad presupuestada incluyen los gastos de:

Actividades de la esfera improductiva cuyo financiamiento se realiza directamente por el presupuesto con carácter no reintegrable.

Actividades que se brindan a la población, que generan ingresos pero son insuficientes para cubrir sus gastos.

Actividades que realizan los organismos que son productivos, pero que prestan sus servicios al organismo presupuestado sin que medie pago. Las entidades a través de las cuales se organiza la prestación de estos servicios y que reciben el financiamiento del presupuesto, se denominan Unidades Presupuestadas. Por su naturaleza económica los gastos corrientes de la Actividad Presupuestada se clasifican en salarios y otros gastos, los primeros comprenden las remuneraciones que se le conceden al trabajador y los segundos, todos aquellos gastos que garantizan el funcionamiento de una actividad dada. Los gastos corrientes de la actividad empresarial son:

Subsidio por pérdida.

Subsidio por diferencia de precios.

Subsidio a productos o tarifas que se determinen.

Financiamiento a inventarios estatales.

Rebajas a precios minoristas Cuando el resultado de la gestión realizada por la empresa implica una pérdida pero por la importancia de la producción o el servicio que presta constituye interés estatal que esa entidad se mantenga

operando, entonces recibe un subsidio del presupuesto hasta el nivel planificado en el año.

Resulta evidente que la política económica cubana continúa teniendo un marcado acento social, dado que tiene entre sus objetivos mantener la gratuidad en la educación y la salud, garantizar el sistema de seguridad social, prestar protección a los ancianos, impedidos y otras personas de las más afectadas por las actuales desigualdades, e intentar paliar en alguna medida un problema tan sensible para la población como el creciente deterioro del fondo habitacional.

Es válido recordar que son los gastos públicos la razón de ser del sector público o sea tienen mayor importancia respecto a los ingresos. El sector público existe para cumplir un cometido social y no para recaudar ingresos.

Principales programas de gasto público.

Gastos en bienes y servicios públicos.

- Salud.
- Educación.
- Vivienda.
- Justicia.

Estos son considerados bienes preferentes.

1- Gastos redistributivos.

- Sistema de seguridad social.
- Seguro para el desempleo.
- Transferencias.

Son considerados bienes de cobertura social.

2- Gastos en inversiones públicas.

- Comunicaciones.
- Obras de infraestructura.

Según se aprecia el estado interviene por razones asignativas, redistributivas, y de estabilización lo cual se materializa en sus políticas de gasto.

1. Gastos en bienes y servicios públicos: Estos son bienes que se consideran indispensables para un nivel de vida adecuado. Existe consenso de que una sociedad debe atender a estos bienes sociales.

Otra razón de peso que apunta importancia a gastar en estos bienes es que generan efectos externos positivos.

Gastos redistributivos o de cobertura social:

- Sistema de seguridad social:

**Razones que justifican la intervención del sector público gestionando la seguridad social:**

1\_ Miopía de los ahorradores: Los individuos pudieran de manera individual ahorrar para la vejez, pero por problemas de previsión el ahorro pudiera ser inferior a las necesidades.

2\_ Razones redistributivas: Por lograr equidad garantizando una pensión mínima a lo ciudadanos.

3\_ Costos asociados: Es menos costoso gestionar un solo sistema nacional que varios a escala reducida.

**Existen dos sistemas de seguridad social conocidos**

\_ Régimen de capitalización.

\_ Régimen de reparto.

En el primero, cada generación aporta cantidades periódicas que junto con los intereses constituyen una garantía para el pago de pensiones de esa generación. No supone distribución intergeneracional.

En el segundo, el mecanismo de distribución es intergeneracional, o sea cada generación durante su periodo laboral realiza pagos que se transfieren a los jubilados a cambio de que posteriormente la generación siguiente asumiere el compromiso de pago de sus pensiones.

Gastos en inversiones públicas:

El sector público utiliza para medir la eficiencia de estos algunos análisis de costos y beneficios. Estos análisis sirven de guía para la toma de decisiones no aportan una respuesta concluyente por la existencia de algunos costos y beneficios intangibles o no cuantificables como son el ahorro de tiempo y la pureza del ambiente.

**1.4. La gestión pública y la gestión social.**

En la actualidad, es amplio el debate académico y político que sobre el término gestión pública se realiza a escala internacional, incluso, algunos autores asumen indistintamente Administración y Gestión pública, pero lo que más se estila por los autores es realizar un diagnóstico de la situación social de sus países y de cómo han influido en ellos las reformas económicas y sociales a que han recurrido los diferentes países, a partir de las transformaciones ocurridas en el contexto mundial.

El concepto de Administración Pública resulta más utilizado para referirse a la estructura institucional que rige las actividades públicas en los respectivos países, mientras que el de Gestión Pública se encuentra más orientado a los procedimientos utilizados para un aprovechamiento eficaz y efectivo de los recursos asignados a los sectores públicos. Estas no son definiciones acabadas, son partes inseparables de otras interrelaciones que se dan en las sociedades, donde política y desarrollo, Estado y poder, crecimiento y equidad, entre otros pares de categorías que influyen directamente en la gestión pública de un país.

De esta forma, son varios los conceptos que se suscriben en la literatura en cuanto a gestión se refiere. Hay que comentar que éste ha sido un término muy propio del ámbito económico y empresarial, y que apenas hace unas cuatro décadas se incorpora a la esfera social, específicamente en lo concerniente al sector público.

Según el diccionario de la real academia, la gestión es la acción y efecto de administrar, de hacer diligencias para conseguir una cosa<sup>3</sup>

En algunos estudios se identifica la gestión con la acción de administrar recursos, de hacer diligencias para el logro de algún objetivo.

Hay especialistas que asumen indistintamente la gestión con la planificación y la administración de las instituciones, incluso en algunos estudios se ha restringido al proceso de dirección. Para otros, la gestión de estos tiempos intenta agrupar factores diversos para hacer cosas que nos lleven a lograr lo que queremos<sup>4</sup>

Existen autores que señalan que la “gestión pública” es sustantivamente “gestión”, al considerarla como un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y coordinar acciones. Y que es “pública”, porque persigue metas

---

<sup>3</sup> Diccionario Larousse, Instituto del Libro, Ciudad de La Habana, 1968.

<sup>4</sup> Casassus, (1994).

colectivas y se desenvuelve en el marco de unas restricciones jurídico-políticas peculiares. Plantean también que la gestión pública ha de centrarse en dos componentes básicos: economía de medios y efectividad de resultados<sup>5</sup>

Peter Aucoin, manifiesta que la "gestión" ha reemplazado a la "administración", como el término preferido para muchos teóricos; y, especialmente porque implica una aproximación activa e incluso práctica, a las tareas que los empleados públicos desempeñan, destacando el énfasis que se da, entre otras cosas, a: ser estratégico; ejercer liderazgo; fijar prioridades; crear una visión; establecer misiones; fomentar innovación; asumir riesgos; promover el desempeño y ser emprendedor.

La gestión pública, según Meny & Thoenig es la movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios, a fin de producir realizaciones concretas y específicas e individuales. La mencionada autoridad dispone de medios tales como: personas, materiales, una imagen de marca o créditos financieros, entre otros, que utiliza para transformarlos en bienes y servicios.

El problema radica en identificar qué realmente ha cambiado. Ello se debe, según identifican Longo y Echevarria, a diversos factores: La urgencia con la que muchos países han tenido que dar respuesta a problemas tan profundos como inesperados; al propio déficit conceptual de las disciplinas científicas que tienen por objeto el Estado para enfrentarse a las nuevas circunstancias y la sobrecarga ideológica propia de los períodos de crisis e incertidumbre, que ha envuelto los cambios de prejuicios y clichés.

Puede añadirse que la desaparición del campo socialista, sepultó un aparente paradigma de nuevo tipo en el proceso de administración y gestión pública.

Lo importante es que se generalice la comprensión de que la gestión pública contemporánea implica una dinámica muy superior a la conocida tradicionalmente bajo el término administración; que impone un mayor grado en la exigencia de la organización y dirección de las actividades y un dominio de medios, métodos y técnicas modernos y avanzados, sustentados en la creciente introducción de innovaciones tecnológicas y una constante y permanente superación del personal involucrado en la gestión<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Consultar en Jiménez, (2003).

<sup>6</sup> Ver Jiménez, (2003)

En los últimos tiempos han arribado nuevas ideas (y las ideas viejas renacen) sobre cómo el sector público debiera administrarse; a partir de ahí surge la diseminación de ideas asociadas con la “nueva administración pública”, “la nueva gestión pública”, y “la reinención del gobierno” desde luego, la generación y la difusión de nuevas ideas sobre la gestión, generalmente incluyendo la gestión pública, ha desarrollado la expansión rápida de la industria de consultoría de gestión (Jiménez, 2003).

Se reitera en toda la literatura consultada, que las reformas que han experimentado los países, el nuevo papel que se confiere al Estado, el fuerte proceso de privatizaciones, son entre otros, los aspectos que mayor incidencia tienen en la gestión y la administración pública latinoamericana.

Una concepción diferente de la gestión pública, es la que tiene lugar en condiciones de construcción de un modelo socialista de desarrollo, donde la prioridad en lo social es un hecho. Según Jiménez y Pons, estudiosos cubanos del tema de Administración y Gestión Pública es posible definir la gestión pública socialista como: “Aquel proceso en que un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y coordinar acciones y recursos con un grado de eficacia y eficiencia tal, que contribuya a asegurar equitativamente el crecimiento de la satisfacción de las necesidades sociales en un ambiente de justicia social y cuyo carácter empresarial está condicionado a la capacidad de aportar crecientes beneficios materiales y espirituales que garanticen la reproducción ampliada de las condiciones socio-económicas en que se desenvuelve la sociedad, amparada por el marco de las restricciones jurídico-políticas que le son propias ” (Jiménez, 2003).

En este sentido, también en el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) con fines investigativos, se acota el concepto de gestión, pero ante todo es necesario realizar una precisión. Se considera para el caso cubano la gestión social como gestión pública, ya que en Cuba todo lo social es público, es decir, es diseñado, administrado, y evaluado por el Estado, pero no es así en América Latina, ya que los servicios sociales son prestados tanto por gestores públicos como privados, por tanto, todo lo que se enmarca como público no es socializado a todos. De no hacer esta distinción estaríamos desconociendo

aquella parte del servicio social específico que se brinda por los privados, al cual no tiene acceso una parte importante de la población de esas sociedades<sup>7</sup> Los elementos del contexto son de extrema importancia para un estudio de gestión pública en Cuba, y hacer una reseña de lo que ha ocurrido en la gestión contribuye a un mejor conocimiento de cómo abordar, a partir de las diferencias, la investigación de la gestión pública cubana.

Hecha esta acotación, entonces, se define la gestión social, como el proceso en el que están presentes un conjunto de reglas, procedimientos, decisiones e instrumentos, dirigidos a incentivar y coordinar acciones y recursos para alcanzar objetivos concretos en la esfera social, en un contexto sociopolítico y socioeconómico determinado<sup>8</sup>

Todas las definiciones consultadas, indican que la gestión tiene que ver con los componentes de una organización en cuanto a sus arreglos institucionales, la articulación de los recursos, los objetivos y por sobre todo, las interrelaciones entre las personas y la acción (Cassasus, 1999). En éste análisis, son básicos los modelos de gestión y los elementos de gestión, que se analizará con posterioridad.

En adición, se considera importante enfatizar que para lograr mejorar la gestión pública de nuestros días, es necesario enfocarla en una dinámica muy superior a la conocida tradicionalmente bajo el término administración y planeación y que impone un mayor grado en la exigencia de la organización y dirección de las actividades, así como un dominio de medios, métodos y técnicas modernos y avanzados, sustentados en la creciente introducción de la innovación tecnológica y una permanente superación del personal involucrado en la gestión<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Se está considerando que lo social es estrictamente con participación del Estado. En la gestión pública latinoamericana, el Estado desempeña un importante papel en la prestación de los servicios sociales, pero con el incremento de las privatizaciones, comparte esta función con actores privados u ONG. En Cuba, la gestión social es asumida en lo fundamental por el gobierno, por lo que se ha considerado que lo social es equivalente a lo público y estatal.

<sup>8</sup> Profundizar en el Diseño de Investigación del Proyecto Nacional "Transformaciones de la Gestión social cubana", 2003.

<sup>9</sup> Profundizar en Jiménez, F. (2003)

Hay otro aspecto importante a especificar. A partir de lo consultado todo parece indicar que el concepto de gestión, ya sea de forma explícita o implícita debe considerar un par de categorías que son determinantes: la eficiencia y la eficacia social.

Tradicionalmente, éstas son definiciones propias del argot económico y al igual que el término gestión se ha trasladado recientemente a los estudios sociales.

Se considera que la eficiencia se refiere a hacer más con menos recursos, en menos tiempo y con mayor calidad, mientras que la eficacia social, asume la efectividad del servicio, su impacto en los beneficiarios. En este sentido, la gestión implementada busca eficiencia en cuanto a costos y procesos, aparejado con una mayor efectividad en el cumplimiento de las funciones y objetivos de la administración pública, además de un aumento en la flexibilidad de las organizaciones públicas.

La eficacia de la gestión pública requiere, en cada escenario institucional y sociopolítico, la consistencia del diseño de las políticas con los objetivos que se persiguen, así como la coherencia en la gradación o jerarquía que se reconoce entre ellos. La eficiencia de las políticas públicas es en el fondo una cuestión de costo-beneficio, cuánto se está dispuesto a pagar para alcanzar determinados resultados, la naturaleza de esos costos, políticos, económicos, entre otros y de quienes deben hacerse cargo de ellos. Ambos conceptos implican decisiones políticas.

### **Antecedentes de la Gestión Pública**

La UNESCO argumenta el tránsito de la gestión en América Latina por siete etapas o modelos fundamentales. Ellas son: la normativa, la prospectiva, la estratégica, la estratégica situacional, la calidad total, la reingeniería, y la comunicacional (Casassus, 1998 y 1994).

Es importante que acotemos que estos modelos de gestión, que desde el punto de vista teórico se plasman tan sistemática y formalizadamente, desde el punto de vista práctico no se implementan tan puros, sino que coexisten elementos de los distintos enfoques, de modo tal que este despliegue en etapas solo es posible para un análisis teórico, conceptual y hasta metodológico, asociado con cada etapa del desarrollo.

Durante los años cincuenta y sesenta se desarrolla la etapa normativa, conformada por planes nacionales altamente centralizados, donde lo importante

para el sistema era la cobertura territorial. Se pusieron en marcha los planes nacionales, orientándose al crecimiento cuantitativo del sistema, pero la propia dinámica de la sociedad estaba ausente.

Ya a mediados de los sesenta, se desarrolla una gestión con criterio prospectivo, aunque en esta etapa predomina aún lo cuantitativo, los elementos cualitativos empiezan ya a tenerse en cuenta. Se insertan en la gestión los elementos de proyección del futuro deseado y al mismo tiempo se utiliza la técnica de los escenarios como la principal herramienta para hacer reflexiones en torno a los elementos de la formación del futuro. También se elaboran estrategias alternativas de desarrollo futuro, de forma que la gestión sea diferente y se obtengan mejores resultados.

La tercera etapa, a mediados de los setenta, permite la identificación de soluciones alternativas a los problemas, a partir de los estudios comparativos entre países, esta fue denominada como la etapa de la gestión estratégica. Predomina en esta etapa el criterio del análisis costo beneficio en la toma de decisiones sobre opciones y proyectos alternativos.

Con la crisis de recursos en particular los financieros, comienza la cuarta etapa en los ochenta con la llamada crisis de gobernabilidad, que enmarca el modelo estratégico situacional. La técnica de simulación, en particular los escenarios han sido muy utilizados, dando la posibilidad de analizar la trayectoria de las situaciones, vista por los diferentes actores de los procesos.

Ya en los noventa, se puede hablar de una quinta etapa, que lleva implícita la preocupación por la calidad y por los resultados de los procesos (Casassus, 1994). Se plantea que es responsabilidad de todo gerente el mejoramiento incesante de los procesos que están bajo su responsabilidad.

Este enfoque, desarrollado para la gestión pública en general por Jesús López<sup>10</sup>, indica que los puntos estratégicos en la gestión para la calidad son: el

---

<sup>10</sup> Jesús López, (1992), especialista de CEDES y consultor de la UNESCO, fue el que trasladó estas etapas de la gestión, al mundo público.

aprender a escuchar al cliente; el optimizar la efectividad organizacional a través de la mejora incesante de los procesos, y aplicar una nueva cultura organizacional que promueva la activa participación de los trabajadores en la toma de decisiones y la conformación de redes interactivas de trabajo.

Hoy en día, se han agregado dos etapas o modelos, la reingeniería desarrollada durante la primera mitad de los noventa, que argumenta que es necesario un cambio radical, ya que los contextos son diferentes, por tanto se requiere de rediseñar los procesos para obtener los resultados esperados por los usuarios; mientras que la etapa comunicacional, desarrollada en el segundo quinquenio de la década pasada, ve la gestión como la coordinación de acciones que resultan de las conversaciones para la acción, es la capacidad de formular peticiones y obtener promesas, siendo los instrumentos de la gestión comunicacional las destrezas de los actos del habla, es decir, el manejo de las afirmaciones, las declaraciones, las peticiones las ofertas y las promesas<sup>11</sup>.

Cada una de estas etapas ha sido defendida por diversos autores, entre ellos se destacan en la concepción normativa, el ILPES y la CEPAL, la estratégica corporativa fue defendida fundamentalmente por Ackoff, Porter y Steiner, La estratégica situacional por Matus, el enfoque prospectivo por Micel Godet, la comunicativa por un grupo de trabajos de importantes autores como Searle, Austin, Habermas y Flores y el enfoque de la gestión para la calidad tiene entre sus representantes más destacados a Deming, Juran y Crosby.

Los principios básicos de la reingeniería han sido expuestos por Hammer y Champy en sus escritos, mientras que los pensadores de la corriente comunicacional son los filósofos lingüísticos J. Austin y J.Searle, así como otros autores que sitúan la dimensión del pensar, del poder político y social y de las emociones, tales como Nietzsche, Heidegger y Foucault.

Coincidiendo con los especialistas de UNESCO, el análisis de las etapas por las que transita la gestión de la educación en América Latina, indica que en el proceso se transita de lo cuantitativo a lo cualitativo; que cada etapa no sólo supera a la anterior sino que en alguna medida la contiene; y que se ha pasado a considerar al hombre como el elemento crucial que hace posible el

---

<sup>11</sup> Consultar a Casassus, (1998).

funcionamiento de las organizaciones y es el sujeto y el objeto de la gestión en un sentido más abstracto.

**Gestión social-** el proceso en el que están presentes un conjunto de actores, reglas, procedimientos, decisiones e instrumentos, dirigidos a incentivar y coordinar acciones y recursos para alcanzar objetivos concretos en la esfera social, en un contexto sociopolítico y socioeconómico determinado.

A partir de esta definición, se puede plantear que la gestión social podrá ser más o menos centralizada, de mayor o menor calidad, más o menos eficiente, más o menos participativa, más o menos planificada, más o menos flexible, más privada o más pública, más global o más específica, más o menos creativa, entre otros elementos sustantivos, para lograr una gestión acorde con los nuevos tiempos. Dependerá de la prioridad de cada esfera en el desarrollo del país.

No obstante, por el carácter abstracto de la definición asumida se considera necesario apuntar un grupo de elementos o dimensiones de la gestión pública, que permitan analizar y estructurar dicho concepto, y son los aspectos que se desarrollarán en cada uno de los aspectos sociales tomados en cuenta en esta investigación, como dimensiones de la gestión social cubana.

Tenerlos en cuenta no significa ceñirse a ultranza a ellos, ya que los temas de la esfera social seleccionados presentan diferencias significativas en sus contenidos y características, por lo que, sí bien son todas las dimensiones pertinentes, no siempre son tratadas igualitariamente en el desarrollo particular de cada área de la investigación.

Las dimensiones son las siguientes:

1. La misión- de la gestión es hacer cumplir los objetivos explícitos de la política social en la actividad social concreta. Garantizar que se cumpla la estrategia de desarrollo prevista.
2. Institucionalidad: Se trata de la estructura organizativa diseñada para poder cumplir la misión acordada. Puede ser interna, y su correspondencia entre las instancias administrativas y técnicas.
3. Recursos: Esta dimensión aborda la utilización de los recursos disponibles para hacer cumplir la misión, ellos son: los recursos materiales, humanos y financieros. Su asignación, centralización, descentralización, su utilización

eficiente y efectiva. Abarca también, la capacidad para articular adecuadamente estos recursos.

4. La participación: En las sociedades actuales, cada vez más democratizadas la participación de los usuarios en la gestión se torna obligada. Es necesario compatibilizar los intereses y que los beneficiarios de los servicios sociales estén satisfechos con las prestaciones

En el caso de Cuba, país con una sociedad solidaria, el indicador Gasto Social tiene prioridad macroeconómica y fiscal, lo cual ha quedado demostrado con el comportamiento ascendente experimentado por este en el decenio de los noventa, período en el que el país ha enfrentado la más fuerte crisis de toda la historia. Sin embargo, un análisis solo desde la perspectiva de la evolución ascendente o descendente del gasto social proporcionaría una visión distorsionada o incompleta de la realidad pues el incremento del gasto no necesariamente implica calidad del servicio y/o uso eficiente de los recursos a disposición de la política social. Solo tomar en cuenta el elemento cuantitativo del gasto puede inducir a conclusiones erróneas acerca de su impacto sobre el bienestar social ya que no siempre existe una correlación positiva entre la evolución del gasto social y la de los indicadores tradicionales del bienestar. Por otra parte el estado dispone de múltiples canales mediante los cuales su actuación repercute directa o indirectamente sobre el bienestar de la población y que no siempre tienen una expresión financiera a través del gasto social. De ahí, que en la realización de esta investigación se incluya tanto el examen del indicador desde el punto de vista cuantitativo, como el cualitativo o de la eficiencia.

La metodología generalmente utilizada en la literatura especializada para el análisis cuantitativo plantea la utilización de tres indicadores básicos (CEPAL, 1994):

1. Gasto Social como porcentaje del Producto Interno Bruto, para reflejar la prioridad macroeconómica.
2. Gasto Social Real per. Cápita, como indicador de bienestar en la medida en que refleja la disponibilidad efectiva de recursos por habitante.

La estructura sectorial del gasto social permite establecer dos grandes categorías de gastos, los primeros destinados a inversión social y el segundo a la compensación de los ingresos de la población.

En lo que se refiere a inversión social quedan incluidos los programas que aborrecen el desarrollo intelectual y físico de las personas (digamos que los destinados al sector de la educación y la salud), mientras que el segundo grupo comprende estrictamente la parte monetaria de la política social entendida como seguridad social y subsidios asistenciales.

### **1.5 La Medición del efecto del gasto social.**

La revisión de la documentación especializada da cuenta de múltiples definiciones sobre evaluación en el ámbito público, una de las más completas, aplicada a la gestión de las entidades, es la desarrollada en el marco de un estudio realizado en los países de la OCDE. En ésta se señala que la evaluación de la gestión es la “medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución” (OCDE/PUMA 1998).

Otra definición, pero esta vez enmarcada en el ámbito de los programas públicos, es la que señala que la “evaluación es la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento” (Weiss, 1998).

En términos de su operatividad y para contextualizar, podríamos clasificar la evaluación de la siguiente manera:

Según el objeto de la evaluación esta clasificación nos permite pronunciarnos sobre diversos ámbitos de las intervenciones gubernamentales:

- Evaluación de políticas públicas
- Evaluación de programas públicos
- Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas
- Evaluación del desempeño individual

#### **Según el propósito de la evaluación:**

- En general los fines de a los que se dirige la evaluación, dependerán del objeto de ésta, pero en términos globales tiene que ver con la generación de información para la toma de decisiones, como “conocimiento para la acción”.

- En el caso de la evaluación de políticas y programas el objetivo claro de la evaluación es el perfeccionamiento de éstos, en términos de maximización de eficacia (logro de objetivos buscados), y eficiencia desde el punto de vista de la economicidad de los medios utilizados, en un contexto de escasez de recursos.
- En el caso de la evaluación del desempeño de las entidades públicas, el propósito es un lograr un mayor apoyo a la toma de decisiones de las estrategias para lograr mejores resultados y gestionar más eficientemente y eficazmente sus procesos, así como apoyar la rendición de cuentas a usuarios y diferentes grupos de interés, y para fines de formulación presupuestaria, asignando recursos a cumplimiento de objetivos.

**Según los mandantes de la evaluación:**

- Evaluación externa desarrollada por entes independientes de la entidad.
- Evaluación interna, desarrollada por la propia entidad ya sea por imposición de un ente externo como la autoridad presupuestaria, Contraloría, etc., o bien por propia decisión como instrumento de apoyo a la toma de decisiones.

**Según la etapa de la intervención de la acción pública, lo cual considera a la evaluación como un proceso el cual puede realizarse en las siguientes etapas de la intervención o acción pública:**

- Evaluación ex ante: se realiza previamente a la implantación de la acción gubernamental, en la cual se encuentra los estudios de diseño de programas, estudios de preinversión y similares
- Evaluación de procesos: se realiza durante el ejercicio de la acción gubernamental y tiene que ver con el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos, el ajuste a la programación de la generación de los productos, entre otros aspectos.
- Evaluación ex post: se realiza una vez finalizada la intervención o acción gubernamental, o la gestión de un determinado período, e involucra el análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.

No es menor insistir en la necesidad de delimitar el objeto de evaluación, dado que el foco al cual se dirigirán los esfuerzos de evaluación tendrá distintos propósitos, usuarios, y por supuesto diferentes metodologías para realizar el proceso evaluativo. En efecto, la “evaluación de programas” se podría reservar para aquellas evaluaciones de un conjunto de recursos y actividades

organizadas para obtener ciertos objetivos, cuyos resultados tienen relevancia a nivel de la gestión del programa. Esta evaluación intentaría responder a cuestiones relativas con la dirección, el funcionamiento y el impacto de un programa específico en la población a la que sirve. Mientras que la “evaluación de políticas” tendría relevancia a nivel de instancias de decisión política e intentaría responder a cuestiones relacionadas con la generalización de una determinada política en cuanto que aproximación a un determinado problema, y que por tanto, podría afectar a un número importante de personas, resultar en cambios organizativos de consideración o en la redistribución de recursos presupuestarios entre distintos departamentos administrativos (Ballart, 1992).

En la evaluación de políticas y de programas lo que se busca identificar es el efecto final de la intervención pública a partir de la aplicación de un conjunto de programas públicos, o acciones gubernamentales. La evaluación de las políticas públicas requiere de sofisticadas metodologías de evaluación. En el ámbito de los programas públicos, lo que más se observa es la aplicación de metodologías basadas en el marco lógico, árbol de problemas y planificación por objetivos.

En el caso de la evaluación de los resultados y la gestión de las instituciones públicas a nivel central, regional o local, observamos en general que las metodologías utilizadas tienen que ver con el diseño de sistemas de indicadores de desempeño los que son apoyados con procesos de previos de planificación estratégica o de cuadro de mando integral.

Sintetizando, los beneficios de la evaluación a través de indicadores de desempeño son múltiples, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

- Apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- Posibilita la detección de procesos o áreas de la institución en las cuales existen problemas de gestión tales como: uso ineficiente de los recursos, demoras excesivas en la entrega de los productos, asignación del personal a las diferentes tareas, etc.
- Posibilita a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado, realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción eliminando inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios: eliminar tareas innecesarias o repetitivas, trámites excesivos o se definan los antecedentes para reformulaciones organizacionales.

- Aun cuando no es posible establecer una relación automática entre resultados obtenidos y la asignación de presupuesto, contar con indicadores de desempeño sienta las bases para una asignación más fundamentada de los recursos públicos.
- Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección
  - Apoya la introducción de sistemas de reconocimiento al buen desempeño, tanto institucional como grupal e individual.

En la evaluación de las políticas públicas según varios autores se deben considerar una gran variedad de indicadores, en correspondencia con el objetivo que se persigue se clasifican en:

- Indicadores de insumos (inputs): cuantifica los recursos tanto físicos como humanos, y/o financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios. Estos indicadores generalmente están dimensionados en términos de gastos asignados, número de profesionales, cantidad de horas de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, días de trabajo consumidos, etc. Estos indicadores son muy útiles para dar cuenta de cuantos recursos son necesarios para el logro final de un producto o servicio, pero por sí solos no dan cuenta de si se cumple o no el objetivo final.
- Indicadores de procesos: se refieren a aquellos indicadores que miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios, tales como procedimientos de compra (días de demora del proceso de compra) o procesos tecnológicos (número de horas de los sistemas sin línea atribuibles al equipo de soporte). Estos indicadores son útiles para la evaluación del desempeño en ámbitos donde los productos o resultados son más complejos de medir, como por ejemplo actividades de investigación, culturales, etc.
- Indicadores de productos: muestra los bienes y servicios de manera cuantitativa producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental. Es el resultado de una combinación específica de insumos por lo cual dichos productos están directamente relacionados con ellos. Por sí solo un indicador de producto, (por ejemplo número de vacunaciones realizadas, número de viviendas construidas, número de inspecciones, etc.) no da cuenta

del logro de los objetivos o de los recursos invertidos en la generación de dichos productos.

- Indicadores de resultado final o impacto: miden los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios. La información que entrega se refiere por ejemplo al mejoramiento en las condiciones de la población objetivo, y que son exclusivamente atribuibles a dichos bienes. Tradicionalmente, los indicadores de insumos (inputs) y productos (output), son los más comúnmente usados en las entidades gubernamentales.

No obstante la importante información que entregan, el desarrollo de este tipo de indicadores no es suficiente para un adecuado proceso de toma de decisiones, ya que no nos informan acerca de las consecuencias o los resultados del uso de los recursos. Sin embargo, existe un conjunto de dificultades metodológicas y complejidades que obstaculizan un desarrollo mayor de la medición de resultados finales o de impacto, entre las que destacan las siguientes:

- La propia definición o establecimiento de lo que se espera por resultado final o impacto y cómo la intervención contribuirá a dicho resultado. Por ejemplo, ¿cómo se puede conceptualizar operativamente la “calidad de vida”, o la “seguridad para la población”?
- La dificultad de aislar los factores externos que inciden también en los resultados finales que son objeto de la intervención de la organización o de los programas, tales como “mejoramiento de la calidad de vida”, “disminución de la polución ambiental”, etc.
- Los efectos a largo plazo de las políticas o programas que en general van más allá del plazo en que se solicita la evaluación.
- Los costos de la evaluación, dado que en general requiere del establecimiento de metodologías más sofisticadas, tales como establecimiento de grupos de control, encuestas de opinión, etc.

## **CAPITULO II. COMPORTAMIENTO DEL EFECTO DEL GASTO PÚBLICO SOBRE EL DESARROLLO LOCAL EN EL MUNICIPIO DE HOLGUÍN.**

Este capítulo tiene como objetivo mostrar la relación existente entre los gastos del presupuesto asignados a cada una de las actividades de las esferas y sectores sociales presupuestadas y que son recibidas por la población como una forma de distribución equitativa, independientemente del aporte o no, de la población y su reflejo en el desarrollo local, evaluado este a partir de un sistema de indicadores sociales que expresan o no la mejora de la calidad de vida de la población.

### **2.1 Caracterización y elementos socioeconómicos del municipio Holguín.**

El municipio Holguín fue constituido el día 18 de enero de 1752 con el nombre de “Ciudad de San Isidoro de Holguín”. En el año 1976 se adapta la nueva división política administrativa, se crea Holguín como municipio cabecera de la provincia de igual nombre, con una extensión superficial de 655.8 Km. cuadrados, de ellos 49.6 pertenecen a la ciudad, 1.2 a San Andrés y el área rural 605.0 Km. cuadrados, ocupando el 7.1 por ciento del territorio de la provincia.

La provincia de Holguín, limita al norte con el océano Atlántico, al este con la provincia de Guantánamo, al sur con las provincias de Santiago de Cuba y Granma y al oeste con la provincia de Las Tunas.

Comprende 14 Municipios.

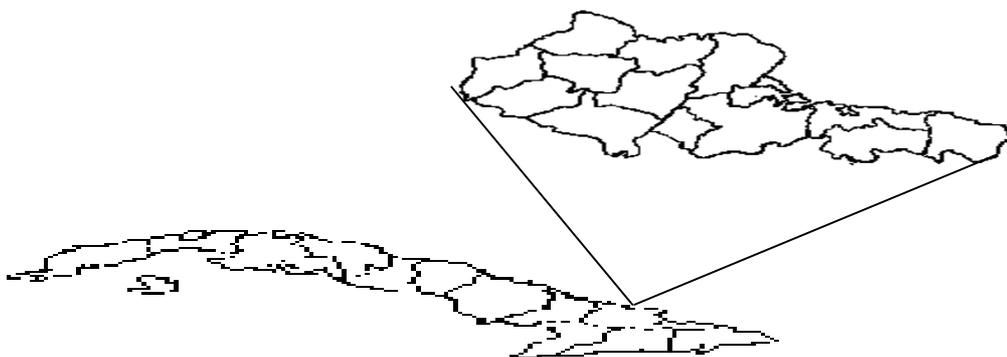


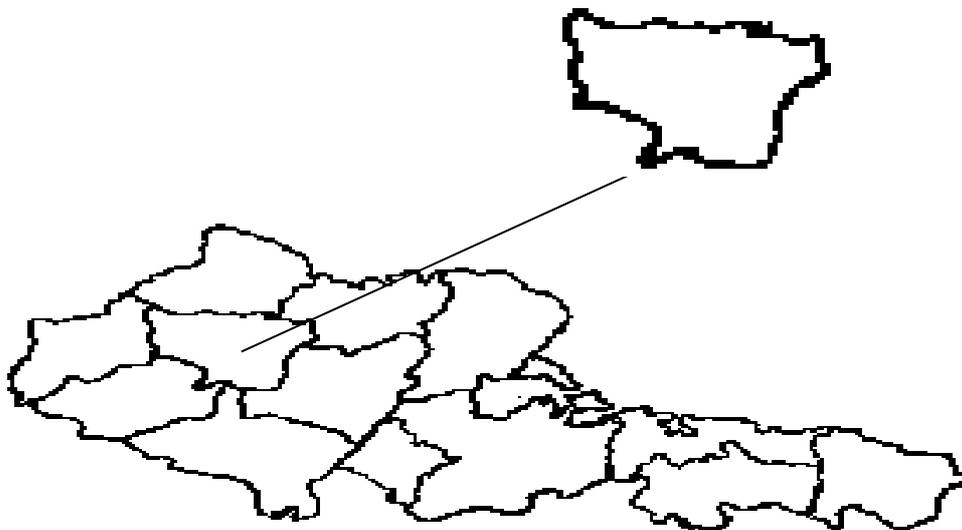
Figura 1: Ubicación geográfica de la provincia de Holguín.

Fuente base: Atlas de Cuba. 1986.

Ocupa una superficie de 9300.8 Km<sup>2</sup> que representa el 8.4 %de la superficie total del país. El área urbana es de 143.3 Km<sup>2</sup> y el área rural de 9157.5 Km. <sup>2</sup> La población es de 1 129 627 habitantes. La agricultura de la provincia es diversificada: cultivos varios, ganadería y forestal. El municipio cabecera de la provincia es Holguín. La capital provincial se identifica como la ciudad de los parques.

El municipio Holguín, está ubicado al oeste de la provincia del mismo nombre. Limita al norte con los municipio de Gibara y Rafael Freyre, al sur con los municipios de Cacocúm y Urbano Noris, al este con Báguanos y al oeste con el municipio Calixto García. Posee fácil acceso, por la carretera nacional; el ferrocarril y el aeropuerto nacional e internacional. La población es de 309 371 habitantes.

**Gráfico 2: Ubicación del Municipio Holguín.**



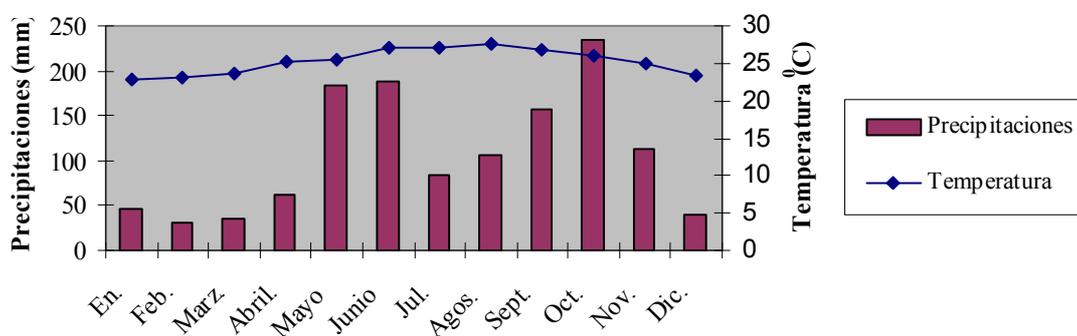
Fuente base: Atlas de Cuba. 1986.

Vías de comunicación

El municipio posee 222 Km. de vías asfaltadas, 174 Km de terraplenes y 544 Km de caminos. Representa un total de 940 Km de vías. Existen viales de la cabecera municipal a los municipios aledaños, y las otras provincias. La longitud existente de vías ferroviarias es de 11 Km. (vía Cacocúm – Holguín

vinculada al ferrocarril central). Se encuentra conectado al Sistema Eléctrico Nacional, servicio que satisface el 92 % de la población del territorio. El 3% se sirve por planta eléctrica y solo el 5% no tiene este servicio. Además se encuentra conectado al sistema nacional de comunicaciones, existe un centro telefónico en la cabecera municipal con una capacidad instalada de 8000 líneas, se encuentran en explotación 7723 (83.3 % de su capacidad total). Entorno agro ecológico.

**Gráfico 3: Promedio de Temperatura y Precipitaciones entre 2008 y 2012**



### Clima

El Municipio Holguín tiene un clima tropical seco, como en todo el país se diferencian dos épocas. La seca que se extiende del mes de noviembre a abril. La época de lluvia es de mayo a Octubre (aunque Julio y Agosto son un poco más secos). El promedio de precipitaciones anuales es de 1200 mm. La temperatura media es de 25.3 °C. Los meses de Junio - Agosto son los más calurosos. La amplitud termal anual es de 4.6 °C.

### Recursos Hidráulicos.

El municipio Holguín posee una red hidrográfica desarrollada y una amplia red de escurrimiento superficial. El potencial de las aguas subterráneas se localiza fundamentalmente, en la población sur, representado por Cuenca Maceo - Cacocúm.

### Ríos.

Los ríos principales del municipio son: Holguín, Marañón, Matamoros, los Lirios, Río Grande, Charco Hondo, Cacoyugüin, Almirante y Mayabe, se consideran al Cacoyugüin y Güirabo como los más importantes

Río Cacoyugüin: vertiente norte. Nace en las alturas de Maniabón a 155 m de altitud, desemboca en la bahía de Gibara, en Holguín tiene un largo de 48 Km y un área de cuenca de 252 Km corre en dirección SO – NE y tiene 6 afluentes, vierte sus aguas en las vertientes de los embalses Cacoyugüin y Santa Clara.

Río matamoros: vertiente norte, nace en las alturas de Maniabón a 180 m de altitud, vierte sus aguas en el río salado. Municipio de Cacocúm. Tiene 30 Km de largo y abarca un área de cuenca de 163 Km<sup>2</sup> corre en dirección N - SO tiene 2 afluente, vierte en el embalse de Güirabo.

### **Embalses**

Los principales embalses del municipio son las presas Güirabo y Cacoyugüin.

La presa San Andrés aunque ocupa parte del municipio, no constituye potencial para el territorio ya que está hecha con fines agrícolas para abastecer las aéreas del municipio Calixto García.

Embalse Güirabo: vertiente norte. Situado en las alturas de Maniabón a 5 Km. al Suroeste de la ciudad de Holguín. Ocupa un área de 4.6 Km<sup>2</sup> con un volumen de 15.2 Mm<sup>3</sup>. Representa las aguas del río matamoros que son utilizadas para el abasto a la ciudad de Holguín, la industria y la acuicultura.

Embalse Cacoyugüin: vertiente norte, situado en las alturas de Maniabón, a 10 Km, al Norte nordeste de la ciudad de Holguín. Ocupa un área de 1.6 Km<sup>2</sup>. Representa las aguas del río Cacoyugüin, las cuales son utilizadas para el abasto a la población de Holguín, la industria y en la acuicultura. Fue construido entre 1951 – 1953.

Embalse San Andrés: vertiente norte situado en las alturas de Maniabón a 5 Km. al este del pueblo de San Andrés ocupa un área de 2.4 Km<sup>2</sup> con un volumen de 6.7 Mm<sup>3</sup>. Representa las aguas del río Chaparra que son utilizadas para el riego de los cultivos de cítricos, viandas, granos y hortalizas. Fue construido en los años 1983 – 1987.

### **Redes hidrotécnicas.**

Las redes hidrotécnicas son deficitarias el 53,5 % de la población municipal se benefician 160357 habitantes, de los cuales el 59.8% está concentrada en la ciudad. El núcleo urbano de San Andrés se encuentra servido parcialmente por acueducto, el resto por pozos y servicio de pipas. La población servida por alcantarillado es de 9439 habitantes. La ciudad es el principal foco contaminante tanto de aguas superficiales como subterráneas. Lo que se debe

a la carencia de redes de alcantarillado, que garantizan una correcta evacuación de residuales humanos, domésticos, e industriales. Por este motivo la totalidad de los ríos y arroyos que atraviesan la ciudad presentan las aguas contaminadas. Además la existencia de fosas y letrinas, han influido en la contaminación del manto freático.

### **Suelos.**

Los suelos son arcillosos con poca profundidad. Se sustentan sobre rocas ígneas ultrabásica, principalmente serpentinita. Pocos fértiles, sin mucha importancia desde el punto de vista agrícola. El relieve es muy variado. El drenaje es de bueno a excesivo. Predominan 2 tipos de suelos: fersialítico rojo pardusco ferromagnésico típico y el pardo sin carbonato típico. Los suelos pardos sin carbonato típico (14.3 % del área total). Presentan buena actitud para establecer diferentes tipos de cultivos. No poseen grandes limitantes para ser cultivados. Los suelos fersialítico rojo pardusco (39.8 % del área total), no son aptos para cultivos agrícolas. Son suelos escabrosos de escaso valor. Presentan la limitante de la profundidad (poco profundo) y el alto contenido de hierro y magnesio.

Los símbolos que identifican al territorio son: El Escudo de la Ciudad, Aldabón de la Periquera, aprobado como tal desde 1990 por las autoridades locales y el Hacha de Holguín, declarado símbolo de la Provincia en 1981, a partir de esta fecha se le entrega a numerosas instituciones, centros de trabajo, personalidades que nos visitan y figuras destacadas de la cultura y las ciencias que han hecho aportes meritorios a la localidad y al país. Es además orgullo de los holguineros el hecho de encontrarse a poca distancia del poblado de Birán, la casa donde naciera la familia Castro Ruz, por lo que se cataloga a Holguín como la Patria Chica de Fidel y Raúl.

### **2.2- Procedimiento para el cálculo de índices. Bases teórico-metodológicas.**

Para poder aplicar determinadas técnicas o herramientas, previamente es necesario asegurar la solidez de sus bases. Por ello, en los siguientes subepígrafes se explicará la estructura que adoptó la información primaria, presentando la matriz de datos iniciales, las variables e indicadores consideradas; los criterios seguidos para la selección de los indicadores, para lo cual se revisó una amplia bibliografía internacional y nacional sobre el tema;

la elección de los indicadores mediante la utilización del trabajo creativo en grupo y la fundamentación de la rigurosidad del método empleado para la selección de los expertos. Finalmente, se exponen las fuentes de información, la forma en que se organizaron los datos para facilitar el diseño y aplicación de las técnicas estadísticas multivariadas y las limitaciones presentadas en el proceso de recolección de datos. Para definir el procedimiento que será expuesto y validado ha sido posible consultar una amplia bibliografía internacional y valiosas experiencias nacionales.

#### **Objetivos del procedimiento.**

- Ofrecer al gobierno un instrumento de observación estadística para el estudio y análisis de los impactos del gasto sobre el desarrollo local y así poder identificar las correlaciones entre las variables.
- Identificar a partir del análisis de correlación los efectos inter variables.

#### **Principios a cumplir para la aplicación del procedimiento.**

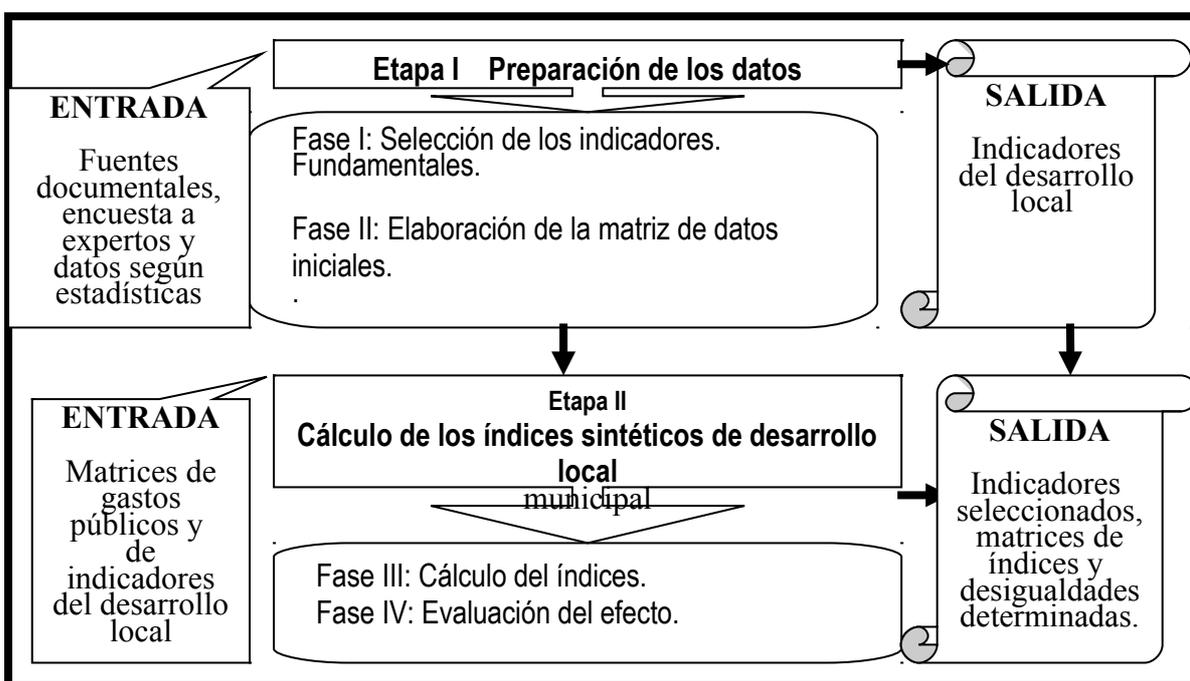
- **Pertinencia:** la aplicación del enfoque permite comprender la problemática de los indicadores de impacto y a la vez orienta la intervención aportando importantes elementos para la toma de decisiones, dando cuenta de toda la complejidad del mismo, causas, efectos, factores intervinientes, además de brindar una información apropiada, comprensible y referida a las variables e indicadores formulados.
- **Parsimonia:** la estructuración de los procedimientos y su consistencia lógica permiten llevar cabo un proceso complejo de forma relativamente simple, resultando valioso y motivador.
- **Flexibilidad:** el procedimiento puede ser aplicado, total o parcialmente, a diferentes situaciones según las condiciones concretas de cada territorio.
- **Sistematicidad:** permite el mantenimiento de un control y vigilancia sistemática sobre el impacto de los gastos sobre la calidad de vida.
- **Contextualizable:** poder de adaptarse a otros municipios, comunidades con rasgos no necesariamente idénticos a las seleccionadas, dentro del universo de estudio y por la potencialidad de incorporación de modificaciones y ajustes en los diferentes procesos y procedimientos específicos.
- **Confiable:** la confiabilidad del enfoque, radica, en buena medida, en la

aplicación de la metodología de investigación científica en el relevamiento de información y análisis de los datos. Es decir, supone un cierto nivel de conocimiento teórico acerca de los procesos que se investigan, y un correcto análisis de los resultados empíricos.

### Diseño del procedimiento para el cálculo del Índices.

En el gráfico siguiente aparece la propuesta de un procedimiento, que permitirá la medición de cada una de las variables, el mismo consta de (2) etapas y (4) fases. A continuación se procederá a la explicación de cada una de las fases del mismo.

**Figura 1. Procedimiento para el cálculo de índices**



#### Etapa I. Preparación de los datos.

Objetivo: Organización de los datos.

Marices

Para esta fase específica se analizó un amplio abanico de trabajos que han enriquecido el proceso de decisión, permitiendo reflexionar desde diversos ámbitos y enfoques sobre los distintos métodos de elección de variables e indicadores y su posible agregación. Así, deben ser citados los trabajos: (Zoido y Caballero, 2001; de la Fuente, 2005; Fernández Tabales y otros 2007; Sorj y Tironi, 2007; Documento LC/G.2362 de la CEPAL, 2007; Somarriba y Pena, 2009). Así como las aportaciones y aplicaciones de autores cubanos tales como, (Becerra, 2008 y Mazaira, 2012).

#### Fase 1. Selección de los indicadores.

Objetivo: identificar los indicadores para la evaluación del impacto.

Herramientas, métodos e instrumentos: método no probabilística.

Criterios de verificación: obtención del conjunto de indicadores por cada una de las dimensiones.

Fundamentos y descripción de la fase: Esta fase consiste en definir los indicadores que deben emplearse para la medición y que se adecuen al contexto cubano. Ningún indicador ni criterio simple evalúa un constructo perfectamente. Los indicadores van a operacionalizar mostrando a través de medidas precisas las distintas facetas que componen la evolución de la situación económica de la provincia.

Se define un indicador como: todo dato empírico -cualitativo o cuantitativo- recogido de forma sistemática en relación con unas metas o procesos que nos permiten estimar la productividad y / o funcionalidad de un sistema. Otros autores, entre los que se encuentra Osorio Sierra, definen el indicador como la unidad de información, consensuada entre los distintos implicados y contextualizada, sobre unos aspectos del sistema, susceptible de operacionalizarse en variables y asociada a uno de los momentos del proceso de producción o servicio.

Para los efectos de esta instigación un indicador sintético, es un indicador global que expresa una visión conjunta de la situación social, en un contexto y momento determinado en relación con los gastos y el desarrollo local.

Los indicadores a utilizarse en los procesos de medición deben cumplir los siguientes requisitos:

Estandarización: los indicadores deben estar expuestos a un intervalo común o comparable, de forma que pese a su heterogeneidad natural puedan ser agregados.

Significación directa: los indicadores deben aludir a la significación primaria de los conceptos.

Ser medidas relevantes: Es decir, proporcionar información y corresponder estrechamente con el área a la que se aplican.

No partir solo de datos disponibles: Se pueden utilizar los indicadores existentes pero pueden crearse dada la situación otros nuevos.

Amplitud del campo que abarcan. Deben ser en esencia generales de forma tal que se puedan aplicar para diferentes mediciones con independencia de nivel geográfico.

Deberán ser además sencillos de calcular, de fácil comprensión y dinámicos.

Método de selección de indicadores<sup>12</sup>.

Selección de los indicadores.

De las bases de datos provinciales se hace una primera selección de indicadores. Esta selección es amplia y poco restrictiva, incorporando la mayoría de los indicadores que cumplan los requisitos establecidos en la fase anterior y que son ofrecidas en las bases de datos del CNE y Organismos de la Administración Central del Estado. Se aplica un primer filtro débil en el que se valora la pertinencia de los indicadores en relación con el concepto a medir

Paso II. En esta fase, se procede a consultar a un conjunto de “jueces-expertos” que determinan, para cada indicador seleccionado en la fase anterior, su pertinencia en relación con el concepto. Los expertos responden de forma individual, evitando consultas y debates entre ellos. A cada juez se le remite un listado con las variables seleccionadas en la Fase I, con una descripción básica de cada variable y la fecha más reciente de disponibilidad de datos.

Paso III. A partir de la elección realizada por los jueces (Fase II), se añaden un conjunto de indicadores contruidos a partir de las anteriores. Estos indicadores se corresponden con la sustitución de variables medidas en unidades absolutas por otras definidas.

Para la reelección de algunas variables, se tiene en cuenta la selección realizada por los jueces, con especial mención a aquellas variables que fueron seleccionadas al menos por el 50%.

## **Fase 2. Conformación de la matriz de datos iniciales.**

Objetivo: calcular los índices, como base para el análisis del impacto.

Herramientas, métodos e instrumentos: Análisis documental y estadísticas descriptivas.

---

<sup>12</sup> En el caso específico de esta investigación en los últimos 5 años se han realizado diferentes estudios con vista a perfeccionar el sistema de indicadores para cada una de las dimensiones de la calidad de vida. Un listado de los mismos se puede encontrar la tesis de maestría Aguilera Molina, 2007 en donde aparece una relación de 215 indicadores propuestos y de ellos 154 seleccionados. Este sistema de indicadores permite tener una aproximación de los elementos objetivos y subjetivos necesarios y sirvió de base para la actual identificación de los indicadores a analizar.

Criterios de verificación: Matriz de índices y evaluación del efecto.

Fundamentos y descripción de la fase:

En esta fase se persigue organizar la información con vista a medir las diferentes variables para ello se debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

A) Obtención de la información: La base de datos numérica de este trabajo fue obtenida en: la Oficina Territorial de Estadísticas, la Dirección municipal de Planificación, la Dirección Municipal de Planificación Física, la Dirección Municipal del Banco Nacional de Cuba, la Dirección Municipal del Banco Popular de Ahorro, la Dirección Municipal de Finanzas.

B) Matriz de datos iniciales: Los indicadores seleccionados quedan organizados desde la fase anterior en una tabla de doble entrada.

A criterio de la autora, dicha matriz ordena los indicadores que actúan sobre una determinada unidad de análisis, que constituyen el objeto de la investigación, reflejando en un momento dado el valor de ese indicador.

En el plano metodológico la investigación comienza con la definición de sus objetivos y la selección de m periodo de tiempo de análisis (Y), n indicadores (X), de forma tal que para cada indicador X y para cada año Y existen (a) valores. Definida la forma tripartita de los datos se puede pasar a su ordenamiento, para lo cual la forma más operativa constituye la matricial y adopta la forma que se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Matriz de datos iniciales.

	Y/X	X1	X2	..	Xj	..	Xn
A	Y1	a11	a12	..	a1j	..	a1n
	Y2	a21	a22	..	a2j	..	a2n
	:	:	:		:		:
	Yi	ai1	ai2	..	aij	..	ain
	:	:	:		:		:
	Ym	am1	am2	..	amj	..	amn

Fuente: Becerra, 2003

Los números  $a_{ij}$  representan los elementos de la matriz A, los cuales muestran el valor de la variable (j) en la unidad de análisis y para los años objeto de análisis (i) dentro del campo de los números reales. La matriz proporciona para cada par en el producto cartesiano de Y por X, el valor correspondiente; es decir, sólo debe existir un valor,  $(a_{ij})$  para cada combinación (Y, X).

Dónde:

IJ = Dimensión o dimensiones objeto de estudio. (Para j = 1, 2, . . . , m)

Xi = Periodo de tiempo a considerar (Para i = 1, 2, . . . , n).

XIJ =valor de cada indicador para cada año.

C) Estandarización de los datos: la existencia de unidades de medidas heterogéneas imposibilita integración en índices, siendo imprescindible su transformación a unidades homogéneas que puedan ser integradas directamente, con este fin se utilizará el método de los máximos y mínimos de amplia utilización (Gómez 2009; Carranza 2010; González, 2012; Sarmiento, 2013). En primer lugar se identifican los valores mínimos y máximos de cada variable de la serie, se calcula la diferencia entre el valor real de la variable y el valor mínimo, el resultado muestran el trayecto recorrido en relación con la variable, finalmente esa diferencia es en términos de proporción la distancia entre el valor máximo y el valor mínimo, brecha que refleja el total del trayecto a recorrer por cualquier sociedad en la variable en cuestión. La estandarización es necesaria pues los indicadores se miden en unidades diferentes y este proceso la transforma en números puros, lo que facilita la realización de comparaciones. De esta forma el desempeño de cada indicador se expresa en un valor entre 0 y 1.

Las ecuaciones a utilizar para normalizar los indicadores, dependiendo de la dirección positiva o negativa son las siguientes:

Indicadores positivos. Mayor valor equivale a mejor situación.

$$\text{Ind}_x = \frac{X - \text{MIN}_x}{\text{MAX}_x - \text{MIN}_x}$$

Indicadores Negativos. Menor valor equivale a mejor situación.

$$\text{Ind}_x = \frac{\text{MAX}_x - x}{\text{MAX}_x - \text{MIN}_x}$$

Donde:

IndX – Valor normalizado del indicador X.

X – Valor calculado del indicador X.

MAX – Valor máximo posible o deseado del indicador X.

MINX – Valor mínimo posible o deseado del indicador X.

## **Etapa II. Cálculo del índice sintético de la dimensión económica del desarrollo económico local.**

### **Fase III. Cálculo de índices para el periodo analizado.**

Siguiendo a Pedregal, 2006:15; Sarmiento, 2012: 34 que presentan propuestas metodológicas para la medición del desarrollo territorial los índices una vez tipificados desde su puntuación directa a su puntuación indirecta o puntuación Z, se calculan con ayuda de la ecuación siguiente.

$$D_x = \sum_x^n \frac{ind_{xn}}{n}$$

La notación utilizada para la dimensión es una letra D y la notación de los indicadores es ind.

### **Fase IV. Evaluación del efecto del gasto sobre el desarrollo local.**

Sobre la base de la información obtenida y utilizando para ello los índices obtenidos se realiza una evaluación del efecto del gasto público sobre el desarrollo local explicando la correlación existente entre ambas variables .

## **2.3. Comportamiento del gasto público en el municipio Holguín período 2008-2009.**

Las erogaciones de saldos monetarios elevados desde el presupuesto para el desarrollo social constituyen una prioridad de la política económica y social de la Revolución. En virtud a ello una mayor parte del mismo es dedicado a lo relacionado con el gasto social y en lo fundamental a los sectores presupuestado de salud y educación, a lo cual le es asignado alrededor del 75 % del presupuesto público anual.

La tabla 1 muestra la evolución de las diferentes partidas del gasto público para el período 2008-2013. Por una parte se resalta el crecimiento en valores de gasto social en salud y educación, y por otra parte la reducción de los gastos de la esfera empresarial dirigidos a los subsidios y subvenciones por diferencias de precios y pérdidas económicas por diferentes motivos. Los datos también reflejan los resultados de la eliminación de algunas gratuidades indebidas y los ajustes que se vienen aplicando a la seguridad social.

Tabla1. Evolución del gasto público para el municipio Holguín 2008-2013.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Edu	289,8	351,9	336,1	378,7	425,7	418,9
SLD	215,2	298,6	330,6	347,3	349,0	353,5
Adm	31,5	41,6	47,9	43,7	42,1	138,8
Viv y Ser com	82,9	114,0	123,5	117,2	113,5	50,5
Esf Prod	4,3	26,4	104,3	116,2	9,8	73,5
Cultura y arte	61,4	82,4	95,8	87,0	78,2	73,5
Ciencia y técnica	0,6	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
Dptes	28,5	42,5	43,3	52,9	63,2	57,4
Asis Social	97,2	103,7	109,5	82,4	60,6	7,1
O act no Prod	2,3	8,4	4,7	3,8	2,9	4,4
GAE	213,7	0,1	5,7	0,6	71,5	60,8
Sub X pérdidas	47,5	0,1	7,4	0,6	50,7	0,6
Otras Transf	166,2	0,1	0,2	0,6	11,1	8,6
G. Inv	47,4	61,5	45,4	0,6	84,2	90,3

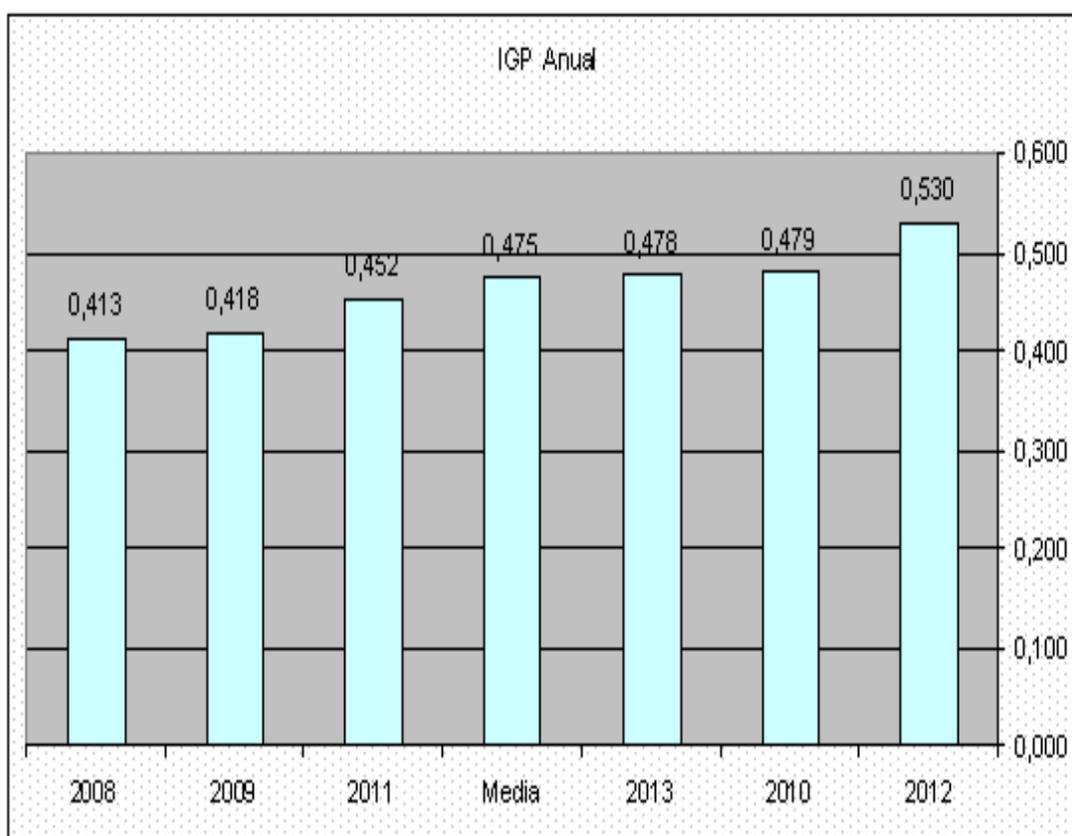
Sobre la base de los indicadores de gastos públicos se realizó un cálculo de índices anuales con vista a evaluar su comportamiento, la metodología utilizada consistió en transformar los datos obtenidos de las estadísticas locales en una matriz de datos normalizados (Ver Tabla 2), la que constituye la fuente primaria para el cálculo de los índices para cada uno de los años, resultados que se obtienen calculando a partir de la matriz de datos normalizados la media aritmética para cada uno de los años.

Tabla.2 Matriz de datos normalizados para cada uno de los años por actividades del presupuesto.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Edu	0,000	0,457	0,341	0,654	1,000	0,950
SLD	0,000	0,603	0,834	0,955	0,967	1,000
Adm	0,000	0,094	0,153	0,114	0,099	1,000
Viv y Ser com	0,444	0,870	1,000	0,914	0,863	0,000
Esf Prod	0,000	0,197	0,894	1,000	0,049	0,618
Cultura y arte	0,000	0,610	1,000	0,744	0,488	0,352
Ciencia y técnica	1,000	0,000	0,000	0,250	0,000	0,250
Dptes	0,000	0,403	0,427	0,703	1,000	0,833
Asis Social	0,880	0,943	1,000	0,735	0,522	0,000
O act no Prod	0,000	1,000	0,393	0,246	0,098	0,344
GAE	1,000	0,000	0,026	0,002	0,334	0,284
Sub X pérdidas	0,937	0,000	0,144	0,010	1,000	0,010
Otras Transf	1,000	0,000	0,001	0,003	0,066	0,051
G. Inv	0,522	0,679	0,499	0,000	0,932	1,000

La gráfica 3 muestra los índices de gastos presupuestados, la media para el periodo se ubica en 0,475, el valor mínimo en 0,413 (2008) y el máximo en 0,530 (2012) mostrando una brecha del 28,3 %. No obstante se evidencia un incremento de los gastos presupuestados como tendencia para el periodo analizado.

Grafico 3. Índices gastos presupuestados anuales periodo 2008-2013.



### 2.3. Medición del desarrollo local en el municipio Holguín 2008-2013.

El gasto presupuestario anual a nivel municipal debe dar lugar al cumplimiento de un grupo de objetivos específicos que tiene el desarrollo y en lo fundamental debe propiciar un incremento del desarrollo local en cada uno de los municipios de la provincia. Con vista a evaluar la evolución del desarrollo local a través de indicadores económico sociales se seleccionaron un total de 60 indicadores (ver tabla).

Los indicadores de igual manera transitaron por un proceso de normalización de los datos con vista a prepararlos para el cálculo de índices sintéticos a

través de la media aritmética. A continuación se presenta la matriz de datos según estadística.

Tabla 3. Matriz de indicadores de desarrollo local. Datos normalizados.

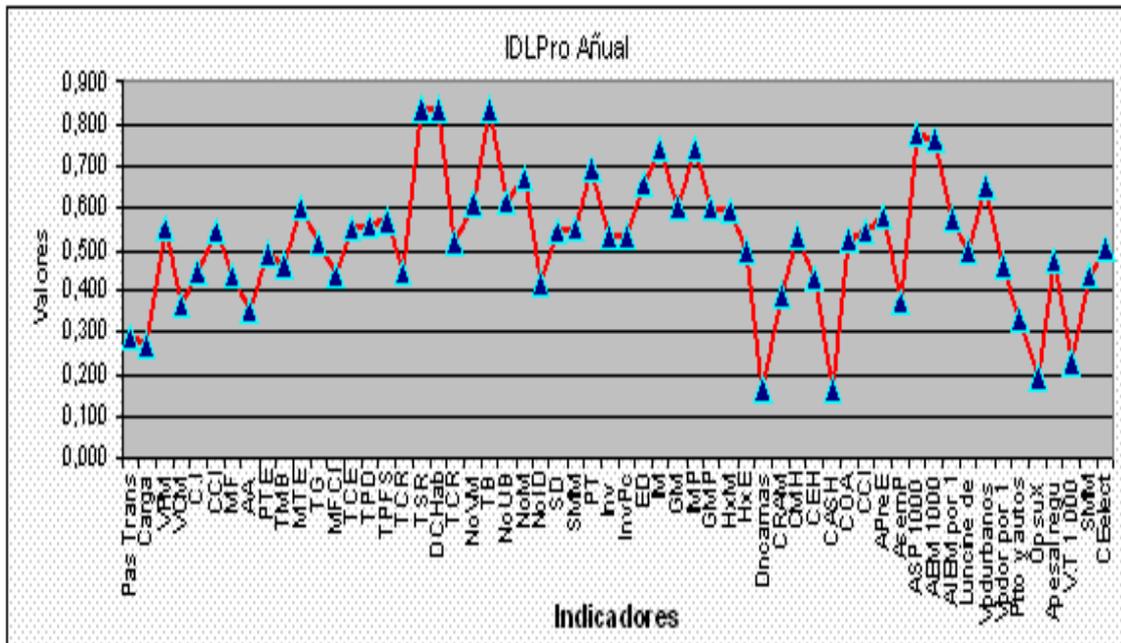
INDICADORES	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pas Trans	0,223	0,000	0,008	0,083	1,000	0,436
Carga trassp	0,204	0,054	0,181	0,189	1,000	0,000
VPM	0,000	0,025	0,840	0,676	1,000	0,746
VCM	0,000	0,037	0,076	0,138	0,935	1,000
C.I	0,333	0,333	0,000	0,000	1,000	1,000
CCI	0,177	0,718	0,000	0,377	1,000	1,000
MF	0,251	0,057	0,000	0,474	0,858	1,000
AA	0,075	0,387	0,129	0,000	0,556	1,000
PTE	0,000	0,280	0,325	0,439	1,000	0,911
TMB	0,436	0,000	0,139	0,381	0,826	1,000
MTE	0,984	1,000	0,864	0,555	0,201	0,000
TG	0,523	0,632	0,618	1,000	0,304	0,000
MFCI	0,251	0,057	0,000	0,474	0,858	1,000
TCE	0,996	1,000	0,982	0,301	0,035	0,000
TPD	0,742	0,640	1,000	0,819	0,000	0,135
TPFS	0,000	0,366	0,562	1,000	0,998	0,468
TCR	0,763	1,000	0,291	0,236	0,360	0,000
TSR	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,000
DCHab	0,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
TCR	0,068	0,000	0,261	0,763	0,998	1,000
NoVM	0,991	0,863	0,257	0,641	0,000	1,000
TB	0,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
NoUB	0,896	0,898	1,000	0,583	0,326	0,000
NoM	1,000	1,000	0,000	0,800	0,400	0,800
NoID	1,000	0,000	0,034	0,034	0,724	0,724
SD	0,000	0,347	0,428	0,845	1,000	0,635
SMM	0,000	0,394	0,423	0,635	0,859	1,000
PT	0,636	0,878	0,929	1,000	0,726	0,000
Inv	0,000	0,623	1,000	0,791	0,191	0,596
InvPc	0,000	0,627	1,000	0,788	0,195	0,595
ED	0,757	0,939	1,000	0,732	0,531	0,000
IM	0,000	0,631	0,982	1,000	0,863	0,975
GM	0,000	0,422	0,668	0,772	0,736	1,000
IMP	0,000	0,634	0,985	1,000	0,861	0,973
GMP	0,000	0,421	0,668	0,771	0,734	1,000
HxM	1,000	0,870	0,913	0,000	0,565	0,217
HxE	0,585	0,651	1,000	0,000	0,452	0,307
Dncamas	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000	0,000
CRAM	0,000	0,333	1,000	0,667	0,000	0,333
CMH	0,000	0,167	0,375	0,833	0,833	1,000
CEH	1,000	0,200	0,600	0,000	0,200	0,600
CASH	1,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
COA	1,000	0,625	0,375	0,125	0,000	1,000
CCI	0,000	0,818	0,636	0,773	1,000	0,045
APreE	0,526	1,000	0,994	0,543	0,410	0,000
AsemP 1000 niños	0,000	0,000	0,250	0,313	0,688	1,000
ASP 1000 niños de 6 a 11 años	0,877	0,877	0,954	0,938	1,000	0,000
AEM 1000 jóvenes entre 12 y 16 años	0,865	0,974	1,000	0,901	0,846	0,000
AIEM por 1 000 jóvenes	1,000	1,000	0,954	0,388	0,122	0,000
Luncine de 35 Mm X 1 000 habitantes	0,500	1,000	1,000	0,500	0,000	0,000
Vpdurbanos por 1 000 hab	0,761	0,380	0,000	0,761	1,000	1,000
Vpdor por 1 000 hab	0,000	0,000	0,357	0,714	1,000	0,714
Ptto y autos x hab	0,037	0,000	0,223	0,297	1,000	0,446
ÓpsuX 1000 hab	0,000	0,000	0,000	0,000	1,000	0,182
Apesal regu y esp por 1 000 hab	0,000	0,333	0,667	1,000	0,508	0,333
V.T 1 000 habitantes ( c )	1,000	0,000	0,000	0,000	0,133	0,250
SMM	0,000	0,150	0,188	0,490	0,798	1,000
CElect	0,443	0,658	1,000	0,899	0,000	0,013

Se realizó un cálculo de los índices anuales a partir de la media aritmética o sea a través de la sumatoria de los valores normalizados de cada una de los índices dividido entre el número de indicadores utilizados en el análisis. Como se muestra en la tabla 3.

El calculo de un valor medio de los índices para el periodo 2008-2013, muestra que los indicadores que contribuyen de manera positiva en el mejoramiento del desarrollo local son: dotación de camas por habitantes, total de bibliotecas, total de salas de rehabilitación, Alumnos de enseñanza primaria, alumnos de educación media, ingresos monetarios per capita e ingresos monetarios. Desde otro el punto de vista entre los indicadores que afectan al índice se pueden

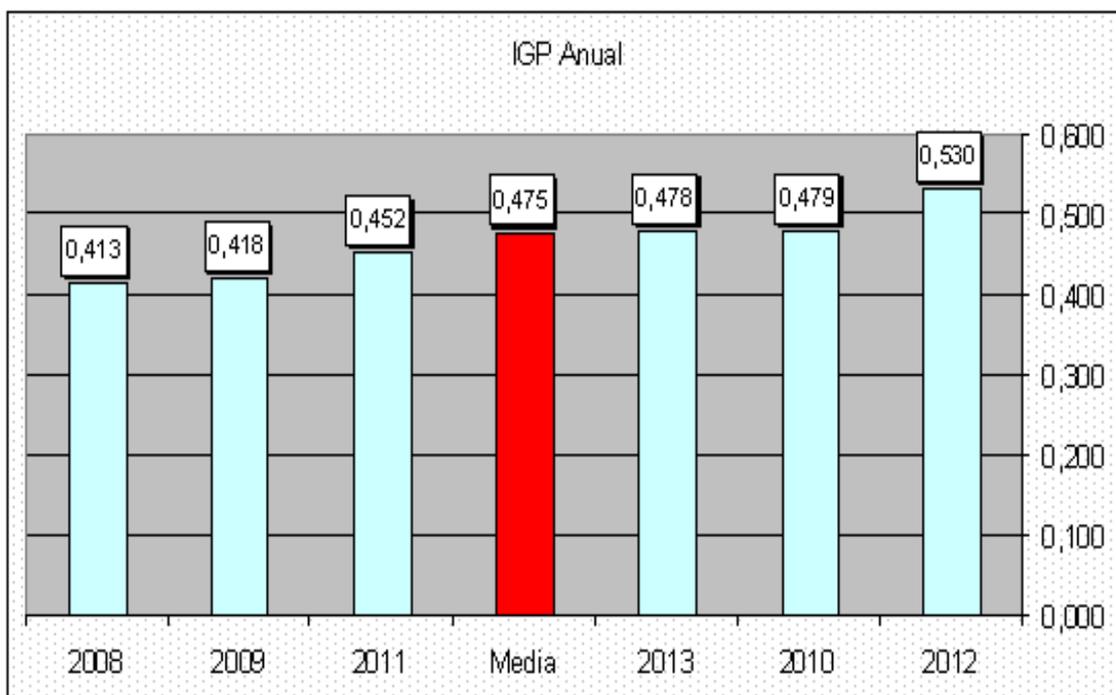
mencionar los siguientes. Dotación normal de camas, capacidad de asistencia social por habitantes, ómnibus promedio existentes por servicios, viviendas terminadas, carga transportada, pasajeros transportados y asistencia anual.

Gráfico 4. Representación grafica de los indicadores analizados



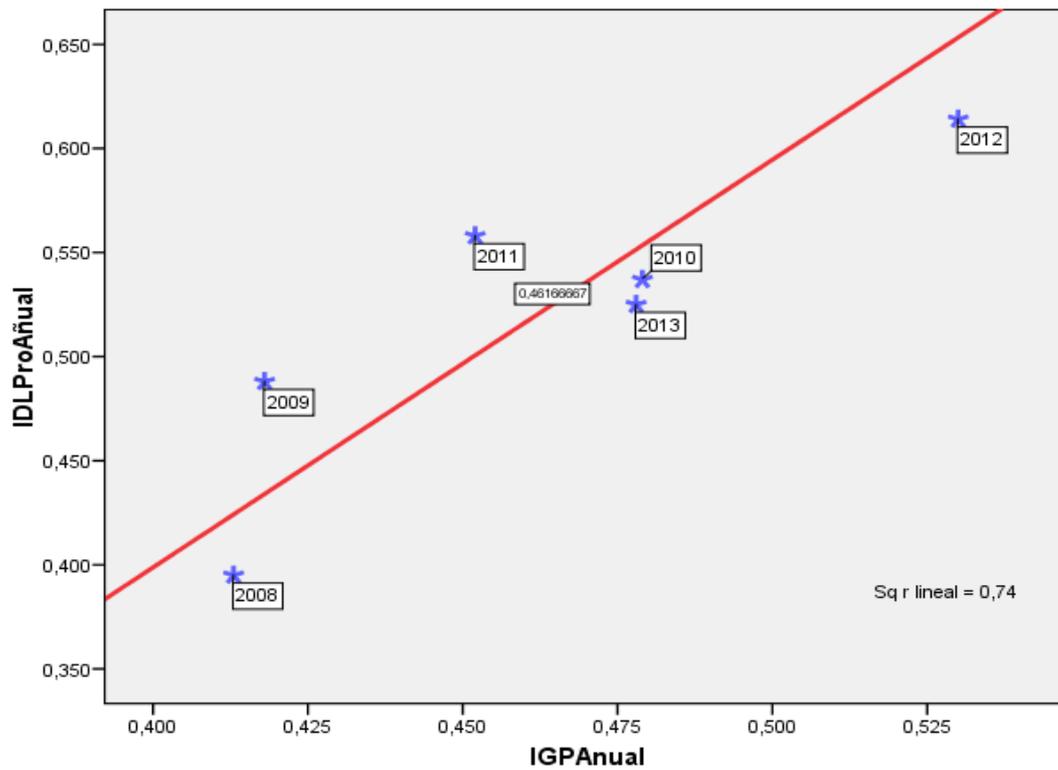
Los índices por años del desarrollo local reflejan que los mejores resultados se obtienen en los años 2012, 2010, 2013 y los peores en los años 2008, 2009 y 2011, mostrando un mejoramiento lento de los niveles de desarrollo local.

Gráfico 5. Índice de desarrollo local anual periodo 2008-2013.



Una valoración del efecto del gasto público sobre el desarrollo local se muestra en el diagrama que aparece en el gráfico 6, donde muestra que el incremento de los gastos del presupuesto anual para cada una de las actividades, trae consigo proporcionalmente, mayores niveles de desarrollo local para el municipio Holguín en el periodo analizado.

Gráfico.6 Gráfico de dispersión de la relación entre IGPH y IDLProAñual.



## Conclusiones

Una vez finalizado el desarrollo de esta investigación, habiendo cumplido con el objetivo proyectado se arriban a las siguientes conclusiones:

1. Se ha demostrado que el desarrollo local es un proceso de transformación de la estructura económico-social, que considerando el equilibrio ambiental, la equidad social y promoviendo la participación, permite elevar la calidad de vida de la población a escala local, pero que en el contexto cubano depende en gran medida del monto del presupuesto público aprobado para cada periodo.
2. El cálculo de cada uno de los índices para el periodo, brinda la posibilidad de incluir un número considerable de indicadores, con el fin de no perder ninguna información y a la vez conformar a través del cálculo de la media aritmética índices sintéticos que permiten mostrar la relación de uno con respecto al otro a lo largo del tiempo y graficar una tendencia futura de los resultados.
3. Los resultados para el municipio Holguín permitieron confirmar la hipótesis de que el incremento del gasto del presupuesto público conduce a un nivel superior en el desarrollo local y que la acción del gobierno en lo fundamental debe estar dirigida a una mejor utilización de los recursos y en el incremento del gasto en aquellos indicadores que muestran limitaciones e insuficiencias.

## **Recomendaciones**

Con el propósito de lograr un estudio profundo del efecto del gasto presupuestado sobre el desarrollo local, se recomienda:

- ❖ Continuar profundizando en el marco teórico de esta investigación, e incorporar al estudio otras variables e indicadores que no pudieron ser analizadas en este trabajo por problemas de acceso a la información.
- ❖ Dar a conocer el informe al gobierno municipal para estudios territoriales, aplicables a las fuentes estadísticas que existen para ser publicados en los anuarios provinciales y municipales en Cuba.
- ❖ Incorporar los resultados de esta investigación a la docencia tanto en pregrado como en el postgrado.
- ❖ Publicar en la página web de la facultad los resultados del trabajo, destinado a aquellas personas interesadas en el conocimiento de la situación socioeconómica del municipio.
- ❖ Sugerir a las instituciones estadísticas de la provincia, realizar análisis sistemáticos y profundos sobre el tema, que pueda servir de ayuda en la toma de decisiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1- Consejo de Estado. Decreto-Ley 192. (1999) de la Administración Financiera del Estado.
- 2- COLECTIVO DE AUTORES. (2003) Administración Financiera del Estado Cubano. Centro de Estudios Contables, Financieros y de Seguros (CECOFIS), La Habana, Cuba
- 3- Cuervo García, Saiz y Parejo Gamir, J.A. (1992) Manual del Sistema Financiero Español. Ariel Economía. España.
- 4- Discursos pronunciados por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Segundo Secretario del Comité Central del Partido y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros:
  - En la Primera Sesión Ordinaria de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 11 de julio del 2008.
  - En el Acto Nacional por el 55 Aniversario del Asalto a los Cuarteles Moncada y Carlos Manuel de Céspedes, el 26 de Julio del 2008.
  - En el Segundo Período de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 27 de diciembre del 2008.
- 5- Las Heras, José María. (2000) El Estado Eficiente. Edecor. Argentina.
- 6- Ministerio de Finanzas y Precios. (2006) Resolución 209. Clasificadores por objetos de gastos y por grupos presupuestarios.
- 7- Ministerio de Finanzas y Precios. (2005) Resolución 235. Las Normas Cubanas de Información Financiera.
- 8- Ministerio de Finanzas y Precios. (2007) Resolución 009. Modificación a Normas Cubanas de Información Financiera.
- 9- Ministerio de Finanzas y Precios. (2003) Manual del sistema presupuestario de la administración financiera del estado cubano.
- 10- Partido Comunista de Cuba. Resolución Económica del V Congreso del Partido.
- 11- Palao Taboada. (1987). Derecho Financiero y Tributario. Derecho Presupuestario. Ingresos públicos no tributarios. Madrid. España.
- 12- Rodríguez, José Luís. (1990). Estrategia del Desarrollo Económico en Cuba. Ciencias Sociales. Cuba.

13-Toro Ríos, José Carlos, (1992). Módulo de Administración Financiera, Proyecto Germinal. Cuba.

14-Ministerio de Finanzas y Precios (2008) Resolución 31. Norma Complementaria No. 34. Establece el procedimiento para la liquidación del presupuesto.

15-Ministerio de Finanzas y Precios (2007) Resolución 188. Establece el procedimiento sobre la elaboración, notificación y desagregación del presupuesto.

16-Ministerio de Finanzas y Precios (2007) Resolución 4. Establece la metodología para la evaluación del presupuesto.

17-Ministerio de Finanzas y Precios (2007) Resolución 288 Norma Complementaria No. 33. Establece los indicadores con destino específico y directivos.

18- Ministerio de Finanzas y Precios (2008) Resolución 19. Establece las tarifas en pesos cubanos para los servicios no mercantiles, en los sectores de educación, salud, cultura, radio y televisión.

19-Ministerio de Finanzas y Precios (2008) Resolución 268 . Establece con carácter obligatorio para todas las unidades presupuestadas, el Procedimiento para la Conciliación entre los Gastos Presupuestarios Devengados (Compromisos de Pago) y los Pagos Realizados.

20-Ministerio de Finanzas y Precios (2008) Resolución 291.Norma Complementaria No. 35 Del Sistema Presupuestario del Estado. Establece los indicadores que a efectos de la Notificación, Desagregación y Ejecución del Presupuesto del Estado, se consideran directivos y de destino específico por todos los niveles presupuestarios del país, para el año 2009.

21- Material de Estudio (2008) Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los consejos de Estados y de Ministros, en las conclusiones de la sesión constitutiva de la séptima legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

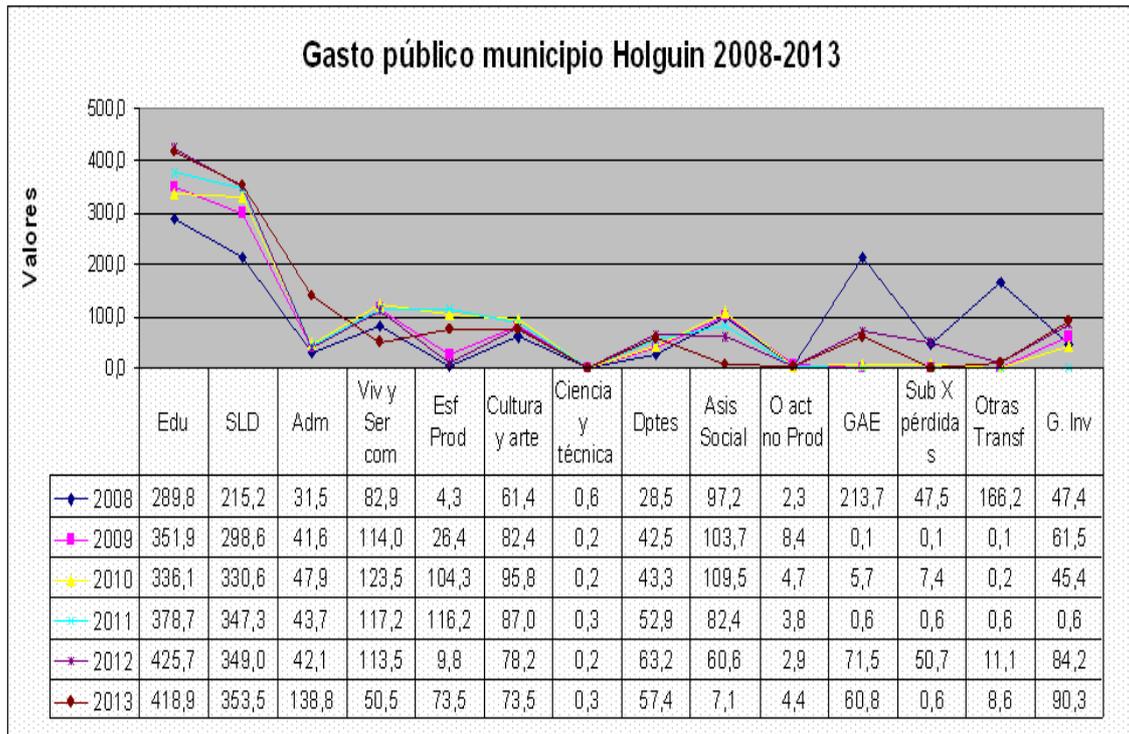
22-Decreto Ley 259 (2018) Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo.

23-Ministerio de Finanzas y Precios (2009) Resolución 95 Norma Complementaria No. 39. Modifica la Resolución No. 209, adicionando o eliminando grupos presupuestarios, epígrafes y partidas de gastos, según las exigencias del control presupuestario, desde enero del presente año.

- 24- Ministerio de Finanzas y Precios (2009) Informe de Liquidación del Presupuesto 2008.
- 25- Periódico Trabajadores (2009) Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los consejos de Estados y de Ministros, en el cuarto periodo de sesiones de la séptima legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular.
- 26- Periódico Trabajadores (2009) Presentación a la Asamblea Nacional del Poder Popular del informe sobre los resultados económicos y los Lineamientos del Plan Económico 2010 y del Presupuesto del Estado. Ministro de Economía y Planificación, Marino Murillo Jorge.
- 27- Periódico Trabajadores (2009) Intervención del Diputado Osvaldo Martínez, Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional sobre los temas del Plan de la Economía y el Presupuesto del Estado.
- 28- Ministerio de Finanzas y Precios (2010 Resolución 122. Establece el Procedimiento para la aplicación de la cuota trimestral del devengado,
- 29-Dirección Provincial de Finanzas y Precios (2010) Directiva Sucel 15. Establece los contribuyentes al Presupuesto Provincial.
- 30-Periódico Ahora (2010) El desconocido y atractivo superávit. Cleanel Ricardo T.
- 31-Periódico Ahora (2010) Tiempo exacto para comenzar. Rodobaldo Martínez Pérez. Recorrido del Primer Secretario Jorge Cuevas Ramos, municipio Gibara.
- 32-Periódico Ahora (2010) Con pasos firmes hacia el futuro. Rodobaldo Martínez Pérez. Encuentro del Primer Secretario Jorge Cuevas Ramos, con los secretarios generales de los núcleos del PCC de todos los municipios.
- 33-Periódico Ahora (2010) Encontrar las mejores soluciones. Producción de Alimentos. Comité Provincial en su Primer Pleno. Rodobaldo Martínez Pérez. Recorrido del Primer Secretario Jorge Cuevas Ramos, Municipio Gibara.

# Anexos

Anexo 1 - Representación gráfica del gasto del presupuesto provincial periodo 2008-2013.



Anexo 2 - Indicadores para la medición del desarrollo local. Datos según CNEI.

Indicadores	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pas Trans	48293,3	42237,5	42459,8	44486,2	69415,8	54086,9
Carga trassp	5327,5	4096,5	5137,5	5202,3	11857,6	3653,3
VPM	670,5	676,1	861,7	824,5	898,2	840,3
VCM	1179,7	1276,1	1377	1538,5	3605,9	3775,1
C.I	60	60	59	59	62	62
CCI	8785	9063	8694	8888	9208	9208
MF	8122	7841	7758	8446	9003	9209
AA	6632	6916	6681	6564	7070	7474
PTE	1444	1557	1575	1621	1847	1811
TMB	7816	7279	7451	7749	8297	8512
MTE	209068	209771	203707	189969	174185	165253
TG	47102	48514	48330	53284	44259	40313
MFCI	8122	7841	7758	8446	9003	9209
TCE	1593	1594	1590	1436	1376	1368
TPD	20619	20412	21145	20777	19110	19385
TPFS	19124	21844	23297	26548	26536	22600
TCR	1858,2	1891,8	1791,4	1783,6	1801,2	1750,2
TSR	41	41	41	41	41	39
DCHab	5134	5154	5154	5154	5154	5154
TCR	3885,5	3734,8	4315	5429,2	5949,8	5954,1
NoVM	492,9	461,5	313,3	382,8	250,4	495,1
TB	29	31	31	31	31	31
NoUB	1242,9	1243,7	1284,9	1117,2	1013,5	882,3
NoM	20	20	15	19	17	19
NoID	355	297	299	299	339	339
SD	1102,4	1165,4	1180,196	1256,045	1284,132	1217,8
SMM	355	396	399	421	444,3	459
PT	238,4	245	246,399	248,343	240,86	221
Inv	361,4	500,2	584,1	537,6	403,9	494,1

Continuación...

Indicadores	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inv per cápita	347	483	564	518	389	476,1
InvPc	222,4	286,9	308,6	213,4	142,1	-46,3
ED	2,181,4	2,686,0	2,966,7	2,981,3	2,872,0	2961,7
IM	1,954,4	2,399,1	2,658,1	2,767,9	2,729,9	3008
GM	2,111	2,595	2,863	2,875	2,768	2854
IMP	1,896	2,318	2,565	2,669	2,631	2898
GMP	202	199	200	179	192	184
HxM	1295	1311	1395	1154	1263	1228
HxE	5,0	5,0	5,0	5,2	5,0	5
Dncamas	4,0	4,2	4,6	4,4	4,0	4,2
CRAM	5,0	5,4	5,9	7,0	7,0	7,4
CMH	2,0	1,6	1,8	1,5	1,6	1,8
CEH	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
CASH	6,0	5,7	5,5	5,3	5,2	6
COA	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
CCI	127	145	141	144	149	128
APreE	786	950	948	792	746	604
AsemP 1000 niños	196	196	200	201	207	212
ASP 1000 niños de 6 a 1	189	189	194	193	197	132
AEM 1000 jóvenes entre	1,191	1,246	1,259	1,209	1,181	754
AIEM por 1 000 jóvenes	483	483	466	257	159	114
Luncine de 35 Mm X 1 000	10	11	11	10	9	9
Vpdurbanos por 1 000 ha	0,5	0,3	0,1	0,5	0,6	0,6
Vpdor por 1 000 hab	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3
Ptto y autos x hab	41	40	46	48	67	52
ÓpsuX 1000 hab	0	0	0	0	0,5	0,1
Apesal regu y esp por 1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2
V.T 1 000 habitantes ( c	7	3	3	3	4	4
SMM	385	396	399	421	444	459
CEelect	514133,9	531174,9	558344,7	550338,8	479003,5	480051,4

Anexo 3 - Matriz de índices por años y la media del periodo analizado.

INDICADORES	IDLPro Añual	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pas Trans	0,292	0,223	0,000	0,008	0,083	1,000	0,436
Carga trassp	0,271	0,204	0,054	0,181	0,189	1,000	0,000
VPM	0,548	0,000	0,025	0,840	0,676	1,000	0,746
VCM	0,364	0,000	0,037	0,076	0,138	0,935	1,000
C.I	0,444	0,333	0,333	0,000	0,000	1,000	1,000
CCI	0,545	0,177	0,718	0,000	0,377	1,000	1,000
MF	0,440	0,251	0,057	0,000	0,474	0,858	1,000
AA	0,358	0,075	0,387	0,129	0,000	0,556	1,000
PTE	0,493	0,000	0,280	0,325	0,439	1,000	0,911
TMB	0,464	0,436	0,000	0,139	0,381	0,826	1,000
MTE	0,601	0,984	1,000	0,864	0,555	0,201	0,000
TG	0,513	0,523	0,632	0,618	1,000	0,304	0,000
MFCI	0,440	0,251	0,057	0,000	0,474	0,858	1,000
TCE	0,552	0,996	1,000	0,982	0,301	0,035	0,000
TPD	0,556	0,742	0,640	1,000	0,819	0,000	0,135
TPFS	0,566	0,000	0,366	0,562	1,000	0,998	0,468
TCR	0,442	0,763	1,000	0,291	0,236	0,360	0,000
TSR	0,833	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,000
DCHab	0,833	0,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
TCR	0,515	0,068	0,000	0,261	0,763	0,998	1,000
NoVM	0,609	0,991	0,863	0,257	0,541	0,000	1,000
TB	0,833	0,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
NoUB	0,617	0,896	0,898	1,000	0,583	0,326	0,000
NoM	0,667	1,000	1,000	0,000	0,800	0,400	0,800
NoID	0,420	1,000	0,000	0,034	0,034	0,724	0,724
SD	0,543	0,000	0,347	0,428	0,845	1,000	0,635
SMM	0,552	0,000	0,394	0,423	0,635	0,859	1,000
PT	0,695	0,636	0,878	0,929	1,000	0,726	0,000
Inv	0,534	0,000	0,623	1,000	0,791	0,191	0,596
InvPc	0,534	0,000	0,627	1,000	0,788	0,195	0,595
ED	0,660	0,757	0,939	1,000	0,732	0,531	0,000
IM	0,742	0,000	0,631	0,982	1,000	0,863	0,975
GM	0,600	0,000	0,422	0,668	0,772	0,736	1,000
IMP	0,742	0,000	0,634	0,985	1,000	0,861	0,973
GMP	0,599	0,000	0,421	0,668	0,771	0,734	1,000
HxM	0,594	1,000	0,870	0,913	0,000	0,565	0,217
HxE	0,499	0,585	0,651	1,000	0,000	0,452	0,307
Dncamas	0,167	0,000	0,000	0,000	1,000	0,000	0,000
CRAM	0,389	0,000	0,333	1,000	0,667	0,000	0,333
CMH	0,535	0,000	0,167	0,375	0,833	0,833	1,000
CEH	0,433	1,000	0,200	0,600	0,000	0,200	0,600
CASH	0,167	1,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
COA	0,521	1,000	0,625	0,375	0,125	0,000	1,000
CCI	0,545	0,000	0,818	0,636	0,773	1,000	0,045
APreE	0,579	0,526	1,000	0,994	0,543	0,410	0,000
AsemP 1000 niños	0,375	0,000	0,000	0,250	0,313	0,688	1,000
ASP 1000 niños de	0,774	0,877	0,877	0,954	0,938	1,000	0,000
AEM 1000 jóvenes	0,764	0,865	0,974	1,000	0,901	0,846	0,000
AIEM por 1 000 jóv	0,577	1,000	1,000	0,954	0,388	0,122	0,000
Luncine de 35 Mm	0,500	0,500	1,000	1,000	0,500	0,000	0,000
Vpdurbanos por 1 C	0,650	0,761	0,380	0,000	0,761	1,000	1,000
Vpdor por 1 000 ha	0,464	0,000	0,000	0,357	0,714	1,000	0,714
Ptto y autos x hab	0,334	0,037	0,000	0,223	0,297	1,000	0,446
ÓpsuX 1000 hab	0,197	0,000	0,000	0,000	0,000	1,000	0,182
Apesal regu y esp j	0,474	0,000	0,333	0,667	1,000	0,508	0,333
V.T 1 000 habitante	0,230	1,000	0,000	0,000	0,000	0,133	0,250
SMM	0,438	0,000	0,150	0,188	0,490	0,798	1,000
CEelect	0,502	0,443	0,658	1,000	0,899	0,000	0,013
<b>IDL x AÑOS</b>	<b>0,519</b>	<b>0,395</b>	<b>0,488</b>	<b>0,537</b>	<b>0,558</b>	<b>0,614</b>	<b>0,525</b>