

Efectividad de la utilización del gasto público. Contradicciones en su evaluación.

MSc. Caridad Robinson Jay
caridad@fce.cug.co.cu
Universidad de Guantánamo

Lic. Daniuska Durruthy Callis
daniuskad@fce.cug.co.cu
Universidad de Guantánamo

Resumen

Recibido: 28/1/2011 Versión Final Aprobada: 16/3/2011

El concepto de desarrollo ha alcanzado nuevas dimensiones, analizados como desarrollo económico, social, humano y local.

El desarrollo local se define como un proceso activador de la economía y de la sociedad a nivel local. En los gobiernos locales se concentra una buena parte de los recursos financieros que aseguran la realización de la política económica, junto a la correspondiente autonomía en la planificación y utilización de los recursos, a fin de conjugar los intereses de cada territorio con los de la sociedad en su conjunto.

He aquí la importancia del tratamiento del tema. En la medida que se logren los objetivos sociales a los cuales van dedicados al gasto público destinado al desarrollo local se sabrá el nivel de eficiencia y eficacia de la gestión de gobierno, se podrá medir además el costo social proveniente de la obtención de los objetivos de las políticas públicas.

Palabras claves: gasto público, desarrollo local, efectividad

Clasificación JEL: H52

Introducción

En estos tiempos el desarrollo se considera como un proceso integral que supone cambios económicos, sociales y ambientales como un enfoque para su análisis interdisciplinario. La conjugación y el análisis de estos factores son los que pueden

brindar una aproximación de la situación que en condiciones de desarrollo alcance una determinada región.

El desarrollo local se define como un proceso activador de la economía y dinamizador de la sociedad a nivel local, que mediante el aprovechamiento de los recursos existentes en un determinado territorio se pone en capacidad de estimular y fomentar el desarrollo económico y social garantizando la sostenibilidad y sustentabilidad de los procesos, creando empleos y riquezas y poniendo esta a en función de mejorar la calidad de vida y la satisfacción de las necesidades siempre crecientes en las comunidades locales.

El agente fundamental para fomentar el desarrollo son los gobiernos locales ya que son los encargados de establecer iniciativas y promover actividades económicas y sociales eficientes y eficaces de manera coordinada con todos los actores políticos, económicos, y sociales en proyectos conjuntos que influyen decisivamente en el sector productivo, incentivándolos con el objeto principal de rediseñar estructuras socioeconómicas de la localidad en función de pasar de los niveles primarios a niveles secundarios y terciarios de desarrollo y así incrementar los valores productivos y la eficiencia de la gestión.¹

La gestión es entendida, por tanto, como la modificación que se logra en la sociedad por la inversión realizada para la satisfacción de necesidades. Esta gestión no es medida en número de pesos que se gasten, ni el número de cosas que se hagan. La gestión pública es evaluada por el impacto que se logre en la comunidad o por el mejoramiento de ella. Es el logro de los objetivos propuestos.

Para que exista el cumplimiento de los objetivos sociales debe existir la actividad financiera del Estado y la asignación de recursos monetarios mediante el presupuesto del Estatal.

¹ Concepciones sobre el desarrollo local. Revista Economía y Desarrollo Nro.1 Vol 141 Enero-Junio 2007.
Autores: Carlos Lazo Vento, Reynaldo Lorenzo y Yonimiler Castillo Ortega.

En el contexto local, por las características que tiene la asignación de recursos por transferencias directas para la construcción de obras para el desarrollo y la reanimación social que se realizan mediante estimaciones porcentuales y no es posible medir la efectividad de la utilización del gasto público destinado a estos efectos. Por tanto se manifiesta un uso excesivo de los recursos pecuniarios para el desarrollo local y que no satisfacen las necesidades ni las expectativas de las personas que conviven en las localidades.

El **tema del trabajo** es la evaluación de la efectividad de la utilización del gasto público y el **objetivo** es argumentar las contradicciones sociales, epistemológicas, socio-históricas y éticas en la utilización del gasto público dedicado al desarrollo local.

El Desarrollo local en las condiciones de Cuba.

El desarrollo local se define como "el proceso mediante el cual esa escala implementa las necesarias transformaciones en las dimensiones ambiental, económico - productiva y político - social, a partir de una proyección estratégica elaborada y un plan que se cambiará y evolucionará con la práctica de los propios gestores. Pero este desarrollo no es totalmente independiente sino que debe mantenerse interconectado con el entorno y formando parte de la lógica del desarrollo nacional."²

Es decir, con respecto a otros países, un elemento distintivo del desarrollo local para Cuba es que constituye un complemento necesario a las políticas y objetivos nacionales. Las iniciativas de desarrollo local deben revitalizar el vínculo entre las autoridades centrales y la administración provincial y municipal, brindando mayor protagonismo a los actores locales en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas, teniendo siempre en cuenta la correspondencia con dichos lineamientos nacionales. En este sentido, existen importantes oportunidades para

²Guzón. Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local: Una experiencia novedosa. 2002.
REVISTA DE LA FACULTAD DE CONTABILIDAD Y FINANZAS ISSN 20736061

el avance de procesos endógenos de desarrollo local, que lejos de contraponerse al nivel central, se complementen con planificación nacional.

La implementación de iniciativas de desarrollo local en los municipios debe tener en cuenta un conjunto de potencialidades presentes en esta escala factibles de aprovechar en su beneficio; así como obstáculos a afrontar pertenecientes a la propia escala municipal o a las condiciones del país en general.

Entre las potencialidades existentes se pueden mencionar:

- La estructura del Sistema del Poder Popular que ofrece amplias posibilidades de canalizar democráticamente una amplia y efectiva participación popular, al articular los diferentes niveles de dirección y **administración** con un razonable grado de **autonomía**, que podría utilizarse aún más en la medida en que el empuje y el accionar de los gobiernos municipales y provinciales demuestre su capacidad de ser cada vez más protagonistas de los procesos de desarrollo en sus respectivos niveles.
- La existencia de diferentes redes sociales correspondientes al funcionamiento de estructuras localizadas en esta escala que pertenecen a organizaciones que se extienden hasta el nivel nacional, y que cuentan con una importante capacidad movilizativa y de ganar cohesión social. Entre estas se pueden mencionar los Comités de Defensa de la Revolución (CDR), los Consejos de Vecinos, la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), la Asociación de Agricultores Pequeños (ANAP) y otras asociaciones que cumplen amplias agendas de actividades vinculadas a la vida municipal.
- La existencia de recursos humanos con niveles de instrucción adecuados que facilitan y potencian las necesarias transformaciones para proveer a la sociedad local de un nuevo dinamismo. Esto es posible por la política educacional que ha desarrollado la Revolución a lo largo de más de cuatro

décadas, y que se caracteriza por su universalidad y el reconocimiento del rol del capital humano en el desarrollo del país.

Entre los principales obstáculos del entorno de acción municipal están:

- La excesiva centralización en la toma de decisiones y de la gestión de recursos.
- Las complejidades que implica la doble circulación monetaria caracterizada además, por una marcada centralización en el uso de la moneda convertible.
- La necesidad de avanzar en la descentralización de la gestión empresarial, de forma tal que la metodología nacional logre armonizar real y eficientemente con la propia visión de la empresa, su plan de negocios, y delimite sus funciones y atribuciones adecuadamente.

El gasto público como vía para el desarrollo local.

Para el análisis es necesario definir gasto público. El gasto público es el instrumento de política económica más importante de un gobierno, ya que en él se reflejan las prioridades políticas y sociales de la sociedad que serán atendidas por la administración pública, según sus competencias y atribuciones. El tema de los presupuestos públicos ha sido y continúa siendo bastante complejo y problemático, además de que el acceso a la información presupuestaria es limitado y el contenido de las cuentas públicas es difícil de entender.

El presupuesto municipal realiza un desglose por actividades a financiar en un período determinado: los recursos destinados a las unidades presupuestadas y los del desarrollo local.

Debido al proceso de descentralización en cuanto a la elaboración de los presupuestos y a las necesidades de cada localidad los presupuestos públicos municipales han tomado cada vez más importancia, ya que en ellos se concentran

muchos de los esfuerzos estatales y locales para resolver los problemas de la ciudadanía (obras encaminadas al desarrollo local).

Particularmente el presupuesto de egresos, es decir el gasto público, refleja mucho los objetivos, las prioridades y las orientaciones de los distintos gobiernos; si consideramos que el Desarrollo local debe ser el principal objetivo socialmente deseable es de esperar que justamente los gobiernos (en sus tres niveles) inviertan con miras a conseguir cada vez mejores niveles de desarrollo por la mejoría en las condiciones generales de vida que representa.

Contradicciones sociales y epistemológicas de la evaluación del gasto público.

Para adentrarse en el análisis del tema de la utilización eficiente y eficaz del gasto público se realizará mediante pregunta que se irán resolviendo en el desarrollo del trabajo. Estas preguntas expresan además contradicciones de carácter social, histórico, político y epistemológico.

- ¿Es realmente el gasto público un instrumento con el que cuenta el gobierno municipal para incidir en el Desarrollo a escala local?
- ¿Ha incidido consistentemente dicho gasto público en los niveles de Desarrollo local?
- ¿Cuáles son los factores que potencian o inhiben el impacto del gasto público en el Desarrollo local?
- ¿Se cuenta con herramientas para medir la efectividad de la utilización del gasto público en los municipios?

Para comenzar a dar respuesta a estas interrogantes es importante puntualizar que las cuentas publicas se desagregan por rubros, incluso se puede clasificar el gasto de manera económica o por objeto de gasto, pero estas clasificaciones nada dicen sobre la *calidad* del gasto; sí es importante el monto que se gasta, pero es mucho más importante *en qué* específicamente se gasta, *en donde* se aplica y

quienes son los beneficiados del gasto público. Por tanto se tienen en cuenta los siguientes elementos:

A)- Elemento subjetivo.

El sujeto que realiza la actividad financiera siempre es un ente público, ya sea el Estado u otro ente público que le represente (provincias, municipios, localidades, etc.; en dependencia de la división político administrativa en que esté concebido el Estado en cuestión), siendo por tanto una actividad de **carácter público**, dirigida a la satisfacción de necesidades primordiales de la colectividad en su conjunto.

B)- Elemento objetivo.

La actividad financiera se caracteriza por tener un **contenido económico** al estar dirigida a la obtención y uso de recursos económicos con los que se atiende los gastos estatales.

C)- Por la finalidad a la cual va dirigida.

Ha quedado esbozado en el epígrafe anterior que la actividad financiera está dirigida al cumplimiento de las finalidades estatales, siendo el medio o instrumento del cual se vale el Estado para dar satisfacción a las necesidades materiales y espirituales fundamentales que la sociedad le encomienda.

El desafío está en fortalecer la capacidad de gestión local para estimular la inversión productiva, mejorar la infraestructura, salvaguardar el medio ambiente y mejorar la calidad de vida de las familias que allí habitan.

Lo que sucede en este caso es que el elemento subjetivo o a quien va dirigido el gasto no lo percibe en la forma en que se realiza debido a las irregularidades en las construcciones sociales y en la falta de calidad en la utilización del gasto público en cuanto a las obras y recursos que se dedican al desarrollo local: que una vez realizadas, no quedan con la calidad requerida y hay que realizar nuevas

inversiones o cuando se realizan inversiones sin tener en cuenta las necesidades de las personas miembros de una determinada localidad.

Hoy nadie pone en duda la importancia de la participación ciudadana en la solución de los problemas y de las relaciones entre las actividades socioeconómicas y el medio ambiente. La gestión territorial es lo que permite articular y armonizar los aspectos económicos, sociales y ambientales.

El control y la participación ciudadana asocian el buen uso de los recursos públicos con la participación directa de la ciudadanía en la evaluación de los niveles de calidad de la provisión de bienes y servicios públicos. Asimismo, la participación indirecta se ha incentivado a través de redes sociales que adquieren un peso cada vez más relevante en el control del accionar público y en la toma de decisiones acerca de una variedad de temas públicos. En este ámbito es importante resaltar la importancia de las experiencias de desarrollo.

Por otra parte, es innegable que el gasto público constituye una herramienta importante para realizar obras en función del desarrollo local. Contando con estos recursos cedidos por el presupuesto central del estado se han acometido obras que sin estos recursos monetarios a nivel de localidades no sería posible su realización.

La descentralización en la administración del gasto público hacia los territorios garantiza además la efectiva aplicación de la política social trazada y posibilita un desempeño más activo al estar facultados los órganos de gobierno territoriales a definir y aprobar, en el marco de los límites de sus presupuestos, el destino de los gastos de acuerdo a las necesidades y características propias de cada territorio.

Además que los consejos de las administraciones provinciales cuentan con la colaboración de todas las empresas de subordinaciones según cada instancia, además de las diferentes organizaciones de masas y los delegados de las

diferentes circunscripciones en representación del pueblo en general por tanto se considera que están todos los elementos para que la gestión de los gobiernos en función de que el desarrollo local sea exitosa en los territorios.

Por lo que se puede comprender que efectivamente el gasto público es un instrumento eficaz (cuando se le aplica adecuadamente) para que el gobierno municipal incida en el desarrollo de sus localidades no ha sido consistente ni existe claridad en los gobiernos locales para comprometerse con una estrategia centrada en el Desarrollo Local.

Entre los factores que inhiben o potencian el impacto del gasto público en el Desarrollo local se encuentra la cuestión de la *calidad del gasto*.

La utilización del gasto público es el recurso mediante el cual el gobierno se halla en condiciones de incidir con efectividad en el Desarrollo local, siendo necesario estudiar los criterios con que se invierten los recursos en la esfera municipal a lo largo del período presupuestario para la asignación de recursos, el horizonte de planeación del desarrollo en estos municipios, la concordancia de sus objetivos de planeación estatal para el desarrollo y la capacidad técnica de gestión del desarrollo de las autoridades municipales.

En el contexto local por las características que tiene la asignación de recursos por transferencias directas para la construcción de obras para el desarrollo y la reanimación social que se realizan mediante estimaciones porcentuales, no es posible medir la efectividad en la utilización de este gasto público destinado a estos efectos, evidenciando contradicciones entre la administración del gasto público por los consejos de administraciones municipales para garantizar la utilización efectiva de los recursos destinados para el desarrollo local y la carencia de indicadores para medir esta efectividad en la utilización de los recursos.

Conclusiones

Para que exista el cumplimiento de los objetivos sociales debe existir la actividad financiera del Estado y la asignación de recursos monetarios mediante el presupuesto del Estatal. En los órganos locales se concentra una buena parte de los recursos financieros que aseguran la realización de la política económica de cada localidad, junto a la correspondiente autonomía en la planificación y utilización de los recursos a fin de conjugar los intereses de cada territorio con los de la sociedad en su conjunto. Por tanto, el desarrollo local, desde el punto de vista de la continuación del desarrollo teniendo en cuenta la lógica nacional se logrará, en la medida en que se utilicen con efectividad los recursos que tienen las localidades en función del bienestar de sus integrantes, siguiendo los lineamientos y las políticas económicas establecidas por el Estado.

Bibliografía

1. Arocena, José. 1995. "El Desarrollo Local un Desafío Contemporáneo". Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
2. Alburquerque, Manuel 1999.y Diputación de Barcelona. "Manual de L'Agent de Desenvolupement Local" (ADL), Servei de Promoció Econòmica, Diputació de Barcelona. Traducció de Mireia Llorens. Colecció de Manuales, Ediciones SUR. Santiago, Chile.
3. Banco de Inversiones S.A. (2000): Requisitos para acceder a préstamos financieros y Modelo Conozca su cliente. Pág.1-2 y 1-3.
4. Benavides, C. A. y Quintana, C. (2003). Gestión estratégica de la tecnología y economías de aglomeración. **Espacios**, 16 (12). Venezuela. [en línea] <http://www.revistaespacios.com/> [consulta: 18-9-2006].
5. CITMA (2005). Glosario de términos. Sistema de Ciencia e Innovación Tecnológica. Dirección de Tecnología e Innovación, La Habana, Cuba.
6. DECRETO-LEY N° 192. DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO CUBANO.

7. Del Bello, J. C. (2004). Gestión de la Investigación y Desarrollo, Cátedra Sociedad del Conocimiento, UEALC. FLACSO, México.
8. Vázquez Baquero A. Desarrollo, redes e innovación, Ed. Pirámide, S.A., MaDr Cid.