



**UNIVERSIDAD DE ORIENTE
FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
CARRERA DE ECONOMÍA**

Tesis en opción al título de Licenciado en Economía

**TÍTULO: "Estimación del grado de
autonomía financiera municipal en
Santiago de Cuba. Propuestas."**

AUTOR: Abel Gómez Cedeño

TUTORES:

Lic. Maira Vázquez Díaz. P. Auxiliar.

**Dr. C. María de las Mercedes Ivonet Munder. P.
Titular.**

**"Año 61 de la Revolución"
Junio 2019**

Frases

Si buscas resultados diferentes, no sigas haciendo lo mismo.

Albert Einstein.

Hoja de firma

Estudiante: _____

Tutor: _____

Oponente: _____

Tribunal

Presidente _____

Secretario _____

Vocal _____

Dedicatoria

A mi esfuerzo de estos años.

Agradecimientos

- A mis tutoras, la Dra. C. María de las Mercedes Ivonet, por su conducción y acompañamiento incondicional, a Lic. Maira Vázquez Díaz, por confiar en mí. Siempre agradeceré el apoyo de ambas.
- A todos los docentes que tuvieron que ver con mi formación. A los que de una forma u otra están presentes en esta Tesis y a los que no.
- A mi familia, que me acompañó en el empeño, por su amor y perseverancia.
- A mis amigos, ellos saben quiénes son.

A todos:

Muchas Gracias

RESUMEN

La presente investigación se realizó en las direcciones provinciales de ONAT y de finanzas y precios, con el objetivo de analizar el grado de autonomía financiera del municipio Santiago de Cuba para contribuir a formular mejoras al proceso de presupuestación local. Mediante una investigación exploratoria se observó que estas entidades presentan factores que limitan a este proceso entre los que se destacan la no cuantificación, evaluación ni el empleo como herramientas para el proceso de toma de decisiones.

Las técnicas utilizadas en esta investigación fueron la cualitativa mediante la evaluación y entrevistas a expertos, técnicas de trabajo en grupo y la cuantitativa con las estadísticas matemáticas, la econometría a través de la regresión lineal múltiple, el alisamiento exponencial procesadas con el paquete profesional SPSS v. 22.

Como principales resultados de este estudio se propone un esquema para el análisis del grado de autonomía financiera, compuesto de cuatro pasos en que se diagnóstica, se identifican variables, se calcula y evalúa el grado autonomía financiera real y el obtenido mediante la regresión y el alisamiento exponencial y se propone un plan de acción con el fin de formular mejoras al proceso de presupuestación.

ABSTRACT

The present investigation was carried out in the provincial offices of ONAT and finance and prices, with the objective of analyzing the degree of financial autonomy of the municipality of Santiago de Cuba to help formulate improvements to the local budgeting process. Through exploratory research it was observed that these entities have factors that limit this process, among which the non-quantification, evaluation and use as tools for the decision-making process stand out.

The techniques used in this research were qualitative through evaluation and expert interviews, group work techniques and quantitative with mathematical statistics, econometrics through multiple linear regression, exponential smoothing processed with the professional package SPSS v. 22

The main results of this study are a scheme for the analysis of the degree of financial autonomy, composed of four steps in which it is diagnosed, variables are identified, the degree of real financial autonomy and the one obtained by regression and smoothing are calculated and evaluated. Exponential and an action plan is proposed in order to formulate improvements to the budgeting process.

ÍNDICE

| | Página |
|---|---------------|
| Introducción | 1 |
| Capítulo 1. Fundamentos conceptuales sobre la autonomía financiera municipal en el proceso de presupuestación. | 6 |
| 1.1 Política y presupuesto fiscal | 6 |
| 1.2 De la autonomía municipal a la autonomía financiera municipal | 11 |
| 1.3 Medición del grado de autonomía financiera municipal | 16 |
| Capítulo 2. Diseño metodológico para la estimación de la autonomía financiera municipal. | 18 |
| 2.1 La autonomía municipal financiera en el contexto de Cuba | 18 |
| 2.2 Autonomía financiera municipal. Fuentes de recursos financieros de los municipios | 22 |
| 2.3 Diseño de las bases metodológicas para la estimación de la autonomía financiera municipal en el contexto cubano | 28 |
| Capítulo 3. Estimación de la autonomía financiera del municipio Santiago de Cuba. Propuestas para la gestión pública. | 39 |
| 3.1 Resultados obtenidos de la aplicación del esquema para la estimación del grado de autonomía financiera del Municipio Santiago de Cuba | 39 |
| Conclusiones | 54 |
| Recomendaciones | 55 |

INTRODUCCIÓN

El desarrollo local es precisamente una de las mayores aspiraciones municipales, que demanda de cuotas constitucionalmente otorgadas de autonomía en el ámbito financiero para encontrarse en posición de ser el protagonista y motor impulsor en el alcance del bienestar de la sociedad local. De ahí que sea reconocido en la Carta Magna¹ que la autonomía financiera es la capacidad de los municipios de crear sus propias fuentes de ingresos, recaudar y decidir el destino de esos recursos para satisfacer los gastos emanados del cumplimiento de sus competencias, teniendo en cuenta entre sus factores determinantes los ingresos tributarios y las transferencias intergubernamentales.

Las competencias municipales se despliegan fundamentalmente en cuatro esferas de la autonomía: política, institucional, administrativa y financiera, según las propuestas por Konstantinovsky N. (2011). Para un estudio minucioso y mejor comprensión, éstas pueden ser analizadas metodológicamente por separado, pero todas guardan una estrecha relación entre sí y el alcance de una esfera afecta a la otra.

La nueva Constitución privilegia no solo la autonomía de los gobiernos locales, sino que, lo que es más importante, prevé el crecimiento de la nación desde los municipios. Claro que esos territorios no pueden ser vistos como un ente aislado del resto del país, pues en la práctica son los eslabones fundamentales de una cadena encargada de mover el Plan Nacional de la Economía y de ejecutar el Presupuesto.

La nueva y reciente Carta Magna, busca que el desarrollo se incube desde abajo, a partir de la independencia que tendrán los gobiernos municipales y las empresas estatales. Ese es un modo de crecer desde lo local. El reconocimiento del principio de autonomía municipal representa una transformación democrática que convoca a la ampliación de la capacidad de decisión del municipio y significa un salto objetivo que crea bases jurídicas para que pueda alcanzarse mayor promoción y realización del desarrollo local, precisamente en el espacio de poder público político más cotidiano y cercano al ciudadano.

Para la realización de tal objetivo, en función del progreso económico y el desarrollo social de su territorio, el proyecto constitucional establece que los municipios cuentan con ingresos propios y las asignaciones que reciben del gobierno de la república. Según lo delineado, los municipios podrían adquirir mayor relevancia en Cuba

¹ Constitución de la República de Cuba, aprobada en febrero 2019

aparejada a su creciente autonomía, sin divorciarla de su subordinación a los intereses del Estado.

Se prevé potenciar la autonomía de los municipios en busca de una mayor descentralización y hacer más expeditas las decisiones, sin que por ello se pueda pensar en un rápido aumento de los recursos, muy limitados por el bloqueo estadounidense, la condición de país pobre y dificultades internas.

Dada su importancia, la autonomía municipal ha llegado a nuestros días como un tema polémico y bien interesante, que representa un desafío permanente extendido a lo largo de los dos últimos siglos. A pesar de ser tratado ampliamente, no ha quedado agotado por sus diversas manifestaciones, contenido, alcances y límites, matizado por las numerosas particularidades locales de las diferentes formas de organización estatal a lo largo de la evolución histórica del municipio, por lo que este tema debe ser abordado a partir de las características más sobresalientes de los entes públicos territoriales.

Antecedentes de la investigación

Los estudios realizados en torno a la autonomía municipal se identifican en investigaciones científicas de países como España así como también en Latinoamérica destacando países como Ecuador, Bolivia, El Salvador, Guatemala, México, Colombia, entre otros.

En Cuba se dispone de importantes investigaciones respecto a la temática que datan de antes de la aprobación de la nueva Constitución de la República de Cuba, por lo que no se cuenta con suficientes estudios académicos recientes sobre la misma. Sin embargo se toman como referente significativos los estudios de Hernández Aguilar O. (2014), la tesis en opción al título de Máster de Morales Ortíz Z. (2018), Rojas Cortés N. (2015).

Constituye un importante antecedente los documentos del 7^{mo} Congreso del PCC en el que se aprueban 274 Lineamiento luego de un balance de los 313 aprobados en el Congreso anterior. En relación a lo anterior el Capítulo I. Modelo de gestión económica/ Territorios/Lineamiento 17, que propone: “Impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva, y se reduzcan las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades. Elaborar el marco jurídico correspondiente.”

Asimismo los documentos de la intervención en el Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la IX Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular por la ex Ministra de Finanzas y Precios Lina Pedraza Rodríguez quien planteó que para este año

2019 “en los presupuestos locales se proyecta un resultado positivo, y se mantiene la tendencia al crecimiento sostenido, en lo que inciden las medidas que se aplicarán para fortalecer y perfeccionar la operatoria de los presupuestos municipales, adecuar a las características de los territorios el límite de los ingresos participativos que reciben desde el Presupuesto Central y flexibilizar su asignación desde la provincia hacia los municipios”.

La actual y reciente Constitución de la República de Cuba se convierte en un referente de importancia significativa para esta investigación al referirse al logro de la autonomía financiera municipal bajo la dirección de la Asamblea Municipal del Poder Popular según se estipula en sus artículos 168, 169.

Situación problémica

El proceso de actualización de la economía Cubana fue un proceso oficialmente formalizado por tanto en el país se prevé potenciar la autonomía de los municipios en busca de una mayor descentralización y perfeccionar el proceso de toma de decisiones, no obstante en cada municipio se deben sentar las bases para lograr esta necesaria autonomía financiera que deberá potenciarse en un entorno de incertidumbre dado por el recrudecimiento del bloqueo estadounidense, la carencia de liquidez y dificultades internas, que obstaculizan en que se pueda pensar en un rápido aumento de los recursos financieros.

En Santiago de Cuba aún no se aprecia el avance previsto en el tema y entre las posibles causas de la escasa autonomía financiera del municipio, pueden encontrarse las bajas capacidades formativas de sus funcionarios por tener un conocimiento limitado de la cuenta pública y sobre la generación de recursos propios con base en nuevos impuestos, derechos o aprovechamientos, lo cual le dificulta explorar nuevas formas de generación de ingresos propios.

Formulación del problema de investigación

¿Cómo estimar la autonomía financiera municipal desde la óptica presupuestaria del municipio Santiago de Cuba?

Sistematización del problema

1. ¿Cuáles son los referentes teóricos y metodológicos que fundamenten el análisis de la autonomía financiera en el proceso de presupuestación?
2. ¿Qué procedimientos existen para estimar la autonomía financiera del municipio Santiago de Cuba?

3. ¿Qué ingresos sostienen la autonomía financiera del municipio? ¿Existen reservas de ingresos?
4. ¿Qué indicadores financieros se emplean para determinar el grado de autonomía financiera? ¿Cómo estimarla, y como evaluarla?

Objeto de investigación: Proceso de presupuestación municipal.

Campo de acción: Autonomía financiera del municipio.

Objetivo general: Analizar el grado de autonomía financiera del municipio Santiago de Cuba para contribuir a las mejoras del proceso de presupuestación local.

Objetivos específicos

1. Realizar una fundamentación teórica metodológica la autonomía financiera municipal en el proceso de presupuestación.
2. Realizar la caracterización de la autonomía financiera municipal en el contexto cubano y el diseño metodológico del esquema para la estimación de la autonomía presupuestaria.
3. Analizar el grado de autonomía financiera del municipio de Santiago de Cuba y su contribución a la mejora del proceso de presupuestación local.

Justificación y viabilidad

Esta investigación resulta útil para las autoridades económicas del territorio ya que le permitirá contar con una herramienta fundamentada en resultados científicos, estimar desde la óptica de los ingresos el grado de autonomía que ha alcanzado el municipio de tal forma que pueda reconocer sus potencialidades en tal sentido.

Se fundamenta la propuesta de estimación del grado de autonomía financiera en un conjunto de indicadores financieros y se complementa el análisis con una correlación de ingresos y gastos del presupuesto para proyectar la sostenibilidad de la autonomía en el mediano plazo. Esta investigación constituye una necesidad esencial hoy para garantizar el encargo económico y social de los gobiernos a escala local.

Viabilidad

Esta investigación es factible porque para la realización de la misma se dispone de una amplia información acerca del tema, y del tiempo para realizarla de manera exitosa. Es de interés de la Dirección Provincial de Finanzas y Precios (DPFP) y de la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), donde se dispone de los datos del Anuario Estadístico y series históricas de los Ingresos y del Presupuesto, así como los documentos legislativos que regulan el funcionamiento de la Administración financiera del Presupuesto del Estado.

Hipótesis de investigación

Si se logra estimar el grado de autonomía financiera municipal en Santiago de Cuba, se podrían hacer propuestas de mejoras a su proceso de presupuestación.

Métodos científicos y técnicas utilizadas en la investigación

Es una investigación que se basa en los postulados del Materialismo dialéctico-histórico, en el que se integran:

1. El histórico-lógico para identificar las particularidades del desarrollo del objeto y campo de investigación.
2. El análisis y síntesis presente en toda la lógica del proceso de investigación.
3. La abstracción-concreción en el análisis y valoración de los aspectos esenciales del tema a investigar.
4. El inductivo- deductivo, de utilidad en la etapa de validación de los resultados.

Técnicas y herramientas

- Revisión documental y recopilación de datos primarios.
- Recopilación de información a partir de entrevistas.
- Programa Decisión para la selección de los expertos.
- Técnicas econométricas: El software Statistical Package for Social Sciences (SPSS. v22.0), para realizar regresiones y proyecciones a través del alisamiento exponencial.
- Tabulador electrónico Excel 2016. En el tabulado de las estadísticas necesarias para el análisis.
- Tratamiento y procesamiento de información a través del análisis e interpretación de resultados.

El trabajo se estructura en tres capítulos

- I. Fundamentos conceptuales sobre la autonomía financiera municipal en el proceso de presupuestación.
- II. Diseño metodológico para la estimación de la autonomía financiera municipal.
- III. Estimación de la autonomía financiera del municipio Santiago de Cuba. Propuestas para la gestión pública.

CAPÍTULO I. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL EN EL PROCESO DE PRESUPUESTACIÓN

Este capítulo constituye el fundamento teórico metodológico de la investigación sobre la autonomía financiera municipal en el proceso de presupuestación como soporte del marco teórico conceptual obtenido de la investigación documental sobre el estado del arte internacional y nacional del tema mediante el empleo los métodos de análisis-síntesis, inducción-deducción y el histórico -lógico.

1.1 Política y presupuesto fiscal

La política fiscal puede definirse como el conjunto de medidas que asumen las administraciones públicas respecto a sus gastos e ingresos, y utiliza el gasto público y los impuestos como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica; estas herramientas se expresan finalmente en el proceso de conformación del presupuesto; así mismo a través de sus componentes, puede realizarse un análisis de esta política, que convierte al presupuesto en un instrumento de previsión, disciplina y control, y es diseñada y controlada por la rama legislativa del gobierno, está dirigida a lograr los siguientes objetivos:

- Reactivar la economía mediante estímulo a la inversión productiva o la demanda agregada.
- Proteger a sectores sociales o empresariales.
- Lograr eficiencia en el gasto público mediante un manejo estricto del presupuesto.

Todo ello para lograr:

- Plena ocupación (mayor nivel de empleo posible).
- Control de la demanda agregada mediante los impuestos y el gasto público.
- Controlar un déficit o un superávit.

La política fiscal debe contribuir al incremento sostenido de la economía y de los ingresos al Presupuesto del Estado con el propósito de respaldar el gasto público en los niveles que resulten necesarios, en interés de mantener el adecuado equilibrio financiero. Puede ser:

1. Expansiva: Cuando el objetivo es estimular la demanda agregada, especialmente cuando la economía está atravesando un período de recesión y necesita un impulso para expandirse. Como resultado se tiende al déficit o incluso puede provocar inflación. Los mecanismos a usar son:

- Aumentar el gasto público, con el propósito de estimular el aumento de la producción.
 - Disminuir los impuestos, para aumentar la renta disponible de las personas físicas, lo que provocará un mayor consumo y una mayor inversión de las empresas, en conclusión, un desplazamiento de la demanda agregada en sentido expansivo.
2. Contractiva: Es la que hace disminuir la demanda agregada, a fin de generar un exceso de oferta agregada de bienes, lo que finalmente hará reducir el nivel de ingreso.
3. Restrictiva: Los mecanismos son los contrarios que en la expansiva, y más duros:
- Reducir el gasto público, para bajar la producción.
 - Subir los impuestos, para que la gente no gaste tanto y las empresas puedan invertir menos, así la demanda agregada se desplaza hacia la izquierda.

De esta forma, al haber mayor gasto público, y menores impuestos, el presupuesto del Estado, genera el déficit.

Los dos mecanismos de control sugeridos por los keynesianos, que son los seguidores de la política fiscal son:

- Variación del gasto público, analizada por la inversión (conjunto de gastos en bienes y servicios) que hace el Estado en proyectos públicos.
- Variación de los impuestos, si aumenta la renta de los consumidores (el dinero que la gente tiene disponible para gastar), entonces pueden gastar más, y es probable que lo hagan. El estímulo del consumo permite mejorar la economía gracias al efecto multiplicador.

Por eso, los especialistas consideran que bajar los impuestos (aumentando la renta disponible) aumenta el producto nacional. El subirlos, lo reduce, y puede ser la acción apropiada si se quiere generar un superávit y enfriar la economía (lo cual ayudaría a controlar la inflación).

De los dos, se considera por los expertos en el tema, que es más importante el control de la inversión pública. Pero si hay que elegir entre hacer que el estado gaste más o bajar los impuestos, los políticos suelen preferir lo segundo, porque es inmediato y reversible. La política fiscal debe contribuir al incremento sostenido de la economía y de los ingresos al Presupuesto del Estado con el propósito de respaldar el gasto público en los niveles que resulten necesarios, en interés de mantener el adecuado equilibrio financiero.

Los ingresos al presupuesto son los aportes que realizan las empresas públicas; el cobro por el Estado de diferentes tipos de impuestos (impuesto sobre la ganancia corporativa, sobre los ingresos personales, los aranceles de importación o exportación, cobro de licencias, entre otros).

Para un estudio de la política fiscal mediante el presupuesto, es necesario establecer diferenciaciones entre las variaciones de gastos e ingresos que se producen como resultado de una política discrecional (cambios que deciden en las tasas impositivas o en los rangos donde se aplican, variaciones en el volumen de gastos, entre otros.), y lo que depende de la evolución cíclica de la economía, por ejemplo variaciones automáticas en el desembolso por incremento o reducción del desempleo o en la captación de ingresos, por alteraciones en la ganancia corporativa, en una coyuntura específica.

Los ingresos ordinarios del Estado, deben ser, en circunstancias normales, suficientes para atender el nivel de gasto público, es por ello que el déficit presupuestario (superávit), es el resultado negativo (positivo) de los recursos financieros y de los gastos corrientes.

1.1.2 Elementos conceptuales sobre el Presupuesto y la política presupuestaria

Según el diccionario Larousse en una de sus acepciones, el presupuesto es “el documento contable que presenta la estimación anticipada de los ingresos y los gastos relativos a una actividad u organismo, por cierto periodo de tiempo”. La palabra “Presupuesto” se compone de dos raíces latinas: pre = antes de, y supuesto = hecho estimado. Por lo tanto, presupuesto significa “antes de lo hecho” deriva del verbo presuponer: dar por conocido o en forma anticipada una cosa. El presupuesto es bajo cualquier concepción tradicional o moderna el más importante instrumento de administración financiera.

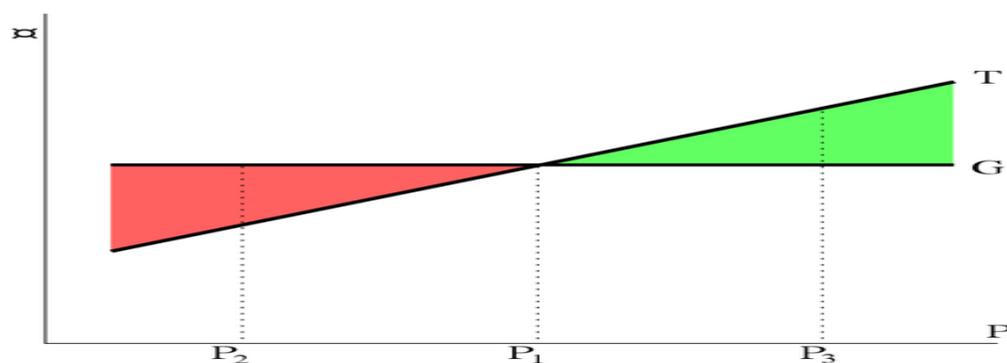


Gráfico 1.1 Presupuesto del Estado. Equilibrio fiscal

Leyenda:

- T: tasas (impuestos), dinero que pagan los ciudadanos.

- G: gasto público, dinero que gasta el estado para obras, entre otros.
- Eje de ordenadas (vertical): mide dinero (recibido o gastado).
- Eje de abscisas (horizontal): producto nacional, producción.
- P_1 : equilibrio fiscal; $T=G$.
- Zona en rojo, P_2 : zona de déficit, porque el gasto es mayor que los ingresos.
- Zona en verde, P_3 : zona de superávit, porque se ingresa más de lo que se gasta, mediante los impuestos.

El presupuesto ha sido definido como estimación, estado financiero, sistema y por otros autores como método, técnica, plan, entre otros. En realidad, todas estas acepciones pueden ser empleadas por cuanto si bien es cierto que no tienen el mismo significado, la expresión presupuestaria es tan amplia que podría estar contenida en cualquiera de ellas. Es un término que ha sido ampliamente abordado por la comunidad científica por lo que a los efectos de esta investigación se intenta identificar diversas definiciones de presupuesto partiendo de la debida revisión a la literatura existente en la materia, en el plano internacional, entre las cuales podemos citar las siguientes:

- Según la compilación de Montoya Castaño J. (2014) El presupuesto es la estimación de los ingresos que se recaudarán durante la vigencia fiscal (1 año), y los gastos de funcionamiento, de deuda y de inversión, a los cuales se puede comprometer con base en los ingresos. Así mismo incluye la definición de las disposiciones necesarias para garantizar una ejecución eficiente de los recursos, sobre la base del Plan de Desarrollo.
- En materia financiera, el presupuesto es el instrumento operativo básico. De su ejecución anual depende el cumplimiento de las metas fijadas por la administración. Por tal motivo su proceso de preparación debe ser abordado técnicamente para evitar la sobre estimación de ingresos y la subvaloración de los gastos o viceversa.
- En la preparación del presupuesto anual y en su ejecución se debe partir del principio de planificación, según el cual el presupuesto de una entidad territorial, que se expide anualmente, deberá reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo. En consecuencia, para su elaboración se tomarán en cuenta los objetivos de los Planes de Desarrollo, el proceso de planeación financiera a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en las respectivas normas.

- El presupuesto se expide en el contexto de un sistema que permite optimizar la asignación de los recursos públicos. Primero, se observan y analizan las fuentes y recursos disponibles, luego se programa la inversión conforme a prioridades. Posteriormente se conjugan los resultados anteriores, mediante el instrumento de ejecución de los ingresos y gastos anuales.
- El presupuesto es un acto administrativo mediante el cual se computan anticipadamente los ingresos y se asignan las partidas para los gastos dentro de un período fiscal.

A pesar de lo anterior se reconoce la definición de García Villarejo A. (2012), en la actualidad como la más completa, pues de ella se sustraen seis elementos fundamentales que ilustran qué es el presupuesto:

- 1ro. Carácter Jurídico. Basado en el principio presupuestario de legalidad, el presupuesto es Ley.
- 2do. Carácter Político. El presupuesto expresa la política del Estado y las cifras de ingresos y gastos por actividades resultados de numerosas presiones, tensiones y negociaciones.
- 3ro. Elaboración periódica. Como principal instrumento de la administración financiera del Estado podrá ser efectivo si su vigencia es temporalmente limitada. En la actualidad, la practica presupuestaria de los Estados modernos es la que da la vigencia de que el presupuesto sea anual coincidiendo o no con el año natural.
- 4to. Forma Contable. Al recoger los gastos previstos para el ejercicio económico correspondiente y los fondos con que se prevé cubrir los mismos, habrá de presentarse siempre formalmente equilibrado, pero este equilibrio contable no debe ser confundido con el equilibrio financiero.
- 5to. Constituye una autorización y una previsión de gastos e ingresos. En cuanto a los gastos, es el volumen máximo de obligaciones que el legislativo autoriza a contraer a la hacienda pública en el desarrollo de su actividad financiera. Respecto a los ingresos, son niveles mínimos a garantizar para respaldar los gastos.
- 6to. Representa la concreción del plan económico de la hacienda pública.

El Proceso Presupuestario abarca las fases de elaboración, aprobación, ejecución y control, las que se resumen de la siguiente forma:

1. Fase de elaboración: El protagonista único es el poder ejecutivo, con preponderancia de ciertos ministerios u órganos del Estado sobre el resto. En ésta se lleva a cabo un proceso de negociaciones múltiples entre los responsables más directos de la

confección del documento y los diversos departamentos ministeriales y órganos del Estado, siguiendo un sistema de información iterativo entre los distintos niveles y órganos de la administración.

2. Fase de aprobación: El protagonismo fundamental radica en el poder legislativo. El presupuesto elaborado indica cuál será la orientación política del poder ejecutivo y en el acto de aprobación parlamentaria, se expresa la aceptación de la orientación política programática del Gobierno ante las grandes opciones de política económica o social. Una vez que el documento ha sido aprobado por el Parlamento se convierte en Ley.
3. Fase de ejecución: La ejecución parlamentaria no es más que la actividad de la administración gubernamental dirigida a la realización de los ingresos y gastos previstos en el presupuesto en el plazo enmarcado en diversas instancias.
4. Fase de control: Concretada en un sistema de control múltiple compuesto por el control interno del poder ejecutivo, el judicial y el parlamentario.

A lo largo del siglo XX se introdujo la concepción del presupuesto como un proceso continuo con un horizonte temporal superior al de un mero ejercicio presupuestario, cuya finalidad puede resumirse por:

- Constituir un instrumento de control según el cual se evidencia en qué grado cada ministerio y sección de la Administración Pública es responsable de la correcta gestión de un volumen de gasto público determinado.
- Ser un elemento de gestión de la Administración Pública ya que en él se evidencia explícita o implícitamente el costo monetario, el tiempo y la naturaleza de los resultados esperados de la actividad financiera.
- Ser un instrumento importante de política económica que cumple funciones económicas múltiples, a través de él se:
 - Indica la dirección de la economía nacional, en términos operativos, conduce a la fijación de la tasa de crecimiento que ha de experimentar la economía nacional.
 - Promueve el equilibrio macroeconómico de la economía nacional.
 - Cumple la función redistribuidora de rentas y riquezas.
 - Se estructura de tal forma que permita una rápida medición del impacto que ocasiona la actividad financiera en la economía nacional.

1.2 De la autonomía municipal a la autonomía financiera municipal.

El intento de comprender las implicaciones conceptuales de autonomía conduce hacia el Diccionario de la Real Academia Española, que la reconoce como aquella “*Potestad*

que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

La autonomía, es un principio fundamental de organización y funcionamiento del municipio, esencial para que este pueda cumplir las funciones que le son encomendadas. Por su parte el municipio es una de las instituciones públicas de mayor importancia dentro de la vida de cualquier sociedad debido a su destacada trayectoria en la difusión de prácticas democráticas y por la responsabilidad que le corresponde en la defensa y garantía de la calidad de vida de su comunidad.

Un municipio para requiere de la existencia de una población, un territorio y una autoridad que lo gobierne. Konstantinovsky N. (2011) por su parte incorpora como factores la población, territorio, finalidad y competencia, y organización, importantes a considerar porque su cercanía a la comunidad local, posibilita un vínculo más directo e inmediato entre el ciudadano y el gobierno municipal, que le permite a este último, conocer y solucionar con mayor efectividad los problemas y preocupaciones de sus habitantes.

La autonomía municipal adquiere un matiz de particular preponderancia por referirse a la capacidad otorgada al municipio para la realización de las actividades de su competencia, o sea, en él radica la clave de la mayor o menor independencia en la realización de sus funciones y el cumplimiento de sus fines.

Según Hernández Antonio M. (2003) son dos las cuestiones esenciales e introductorias que deben abordarse al tratar a la autonomía como objeto de investigación: en primer lugar las dificultades que entraña esta categoría y en segundo lugar determinar si su alcance debe ser entendido como absoluto o relativo.

En correspondencia con los problemas conceptuales que entrañan, Hernández Antonio M. (2003) relaciona cinco grandes razones que explican la naturaleza esquiva del término en cuestión:

- Falta de acuerdo sobre el vocablo.
- Éste describe realidades históricas diversas y que a su vez han variado.
- Posee un significado emotivo. Se trata dice, de la dificultad que deriva de la “permanente disposición de algunas palabras para provocar ciertas reacciones anímicas en quienes las oyen o leen”.
- Existe gran cantidad de definiciones, muchas de ellas contradictorias, lo que hace imposible que una sola construcción doctrinal las unifique.

- En la determinación de su contenido influye también la distancia que media entre su existencia normativa y sociológica.

La otra cuestión a abordar es la del alcance de la autonomía, porque las posiciones discrepantes obedecen a la comprensión que se tenga sobre la naturaleza de la institución municipal, fundamentalmente si se entiende como creación legal o desde una perspectiva sociológica.

Albi F. (1955) al citar a Carrera-Justiz F. (1913), reconoce que la autonomía tiene un alcance absoluto, “no puede haber más o menos autonomía”, pues se trata de una condición propia de la sociedad municipal. Resulta perfectamente comprensible que para los seguidores de la concepción legalista o normativista respecto al origen municipal. El alcance relativo dependerá siempre del contenido que la voluntad que el legislador estime atribuirle.

A pesar de estas dos posiciones, se entiende, al igual que Hernández Aguilar O. (2014), que ellas y cualquiera de las restantes intermedias pueden enfocarse bajo la lógica de que la autonomía es necesaria para hablar de la existencia del municipio, pero que éste, se encuentra siempre, en el mundo moderno, dentro de una organización estatal que impondrá sobre él determinadas regulaciones tendentes a una mayor o menor limitación de sus funciones.

La autonomía en América Latina tiene una historia de larga data que comienza incluso con anterioridad a la conquista y colonización si se toman como referencia las culturas precolombinas y sus prácticas. Esta presencia y extensión de la autonomía en las legislaciones latinoamericanas han fluctuado según el contexto político, económico, institucional y las realidades sociales de cada periodo histórico concreto.

Al remitirnos a los textos de las últimas Constituciones promulgadas en América Latina, o sea aquellas posteriores a 1990, la totalidad de ellas (Ecuador, Bolivia, Venezuela y Colombia) establece adecuadamente la regulación de la autonomía como marco esencial para el actuar municipal.

Por su parte, organismos de carácter internacional como la Federación Española de Municipios y Provincias (2003) y el Instituto de Estudios Municipales de Uruguay (2006), entre otros, coinciden acertadamente al conceptualizar al municipio como la entidad básica territorial de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, administrativa y fiscal, de acuerdo con la constitución de cada país.

El alcance que se le confiere a la misma es variable, por depender de como en el texto magno se sientan sólo las bases para el desarrollo posterior de las materias fundamentales de la estructura político-administrativa del Estado.

Dada su importancia, la autonomía municipal ha llegado en la actualidad, a ser un tema polémico y bien interesante, que representa un desafío permanente extendido a lo largo de los dos últimos siglos. A pesar de ser tratado ampliamente, no ha quedado agotado por sus diversas manifestaciones, contenido, alcance y límites, matizado por las numerosas particularidades locales de las diferentes formas de organización estatal a lo largo de la evolución histórica del municipio, por lo que este tema debe ser abordado a partir de las características más sobresalientes de los entes públicos territoriales.

Las competencias municipales se despliegan fundamentalmente en cuatro esferas de la autonomía: política, institucional, administrativa y financiera. Para un estudio minucioso y mejor comprensión, éstas pueden ser analizadas metodológicamente por separado, pero todas guardan una estrecha relación entre sí y el alcance de una esfera afecta a la otra.

Para esta investigación se centrará en el aspecto financiero de la autonomía municipal abordada desde diversos referentes, para Hernández Antonio M. citado por Morales Ortíz Z. (2018) “comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local. Lo ideal en este sentido sería el reconocimiento de poderes impositivos originarios o inherentes”.

La autonomía legitima al municipio a actuar bajo su responsabilidad dentro del ámbito de su competencia, en la cual los recursos financieros son imprescindibles para que los entes locales puedan lograr sus fines. De la investigación documental realizada se reconoce que el desempeño eficiente de sus competencias propias, la entidad municipal requiere potestad financiera, siendo de vital importancia pues con ella se le reconoce al municipio independencia económico-financiera, lo cual es decisivo para el cumplimiento de sus funciones.

Para alcanzar la efectividad de esta autonomía, el autor coincide con Fanlo Lloras A. (1998) cuando expone que “de nada serviría una declaración, incluso constitucional, de la autonomía si se carece de los recursos económicos suficientes o no se pueden disponer libremente”.

En este escenario teórico, se circunscribe el análisis a las distintas concepciones sobre la perspectiva financiera de la autonomía municipal, al considerar que un estudio sobre su

evolución histórica debe contextualizarse en el régimen municipal de un país determinado y de manera específica en las competencias municipales sobre la hacienda local²; máxime cuando se ha asumido que la autonomía con las distintas esferas que comprende, incluyendo por supuesto la financiera, ha estado condicionada de manera concreta, por la propia evolución de los municipios y matizada específicamente por la forma en que se organice cada Estado, su estructura territorial, el sistema político y en correspondencia con el momento o periodo de tiempo donde se valore, y sobre todo la tendencia a procesos de centralización o de descentralización.

En esta misma línea de pensamiento, a criterio de Murillo M, citado por Morales Ortiz Z. (2018), uno de los principios inherentes a la autonomía plena es precisamente la “autosuficiencia económico-financiera, o sea, reconocer al municipio la competencia para crear y aplicar los recursos necesarios que le permiten desarrollar sus actividades; asimismo, el derecho a recibir de las instancias nacionales y autonómicas otros ingresos provenientes de su coparticipación tributaria en esos niveles. La potestad tributaria local debe entenderse como un hecho fundamental de cualquier concepción autónoma”.

La autonomía financiera es definida también por García Pérez. L. (2014) como “la capacidad que tiene un Ayuntamiento para financiar sus propias necesidades de gasto público”, esta autora refiere como una de las posibles causas de la escasa autonomía financiera de un municipio, las bajas capacidades financieras de sus funcionarios ya que los servidores públicos al tener un conocimiento limitado de la cuenta pública y sobre la generación de recursos propios con base en nuevos impuestos, derechos o aprovechamientos, lo cual le dificulta explorar nuevas formas de generación de ingresos propios.

Autonomía Financiera = Capacidad de los municipios de crear sus propias rentas, recaudar y decidir el destino de sus recursos para satisfacer los gastos derivados del cumplimiento de sus competencias. Determinada por los recursos tributarios y las transferencias intergubernamentales, lograda en los marcos de la descentralización financiera.

Puede plantearse entonces, de conformidad con la opinión de Pablos Mateos F. (2015), que la autonomía financiera demanda de cierta discrecionalidad del municipio en la toma de decisiones que afectan a la obtención de recursos tributarios, así como aquellas

² Cuestión que será tratada en el segundo capítulo de esta tesis referente al caso de Cuba

otras que afectan a la realización del gasto y que vienen a preservar el correcto desempeño de las funciones encomendadas.

La autonomía financiera, según el criterio de Hernández Aguilar O. (2014), “hace referencia a la creación, determinación, percepción e inversión de las rentas, así como su ordenación por medio de la elaboración del presupuesto, siempre enfocados hacia la satisfacción de los gastos del gobierno y las necesidades de la sociedad local.” También concede gran importancia a los recursos económico-financieros por constituir “el prerrequisito para enfrentar cualquier competencia”.

1.3 Medición del grado de autonomía financiera municipal.

Para medir o estimar el grado de autonomía a través de los ingresos de un municipio se deben tener en cuenta indicadores importantes como los ingresos cedidos, la participación en ingresos del presupuesto central y las transferencias directas. En la presente investigación, el autor se apoya de otras investigaciones en municipios de otros países, por ejemplo:

- En el Instituto Vasco de Estadística en España, la autonomía financiera es el inverso del ratio de deuda sobre recursos propios. Permite medir el grado de independencia en función de la procedencia de los recursos financieros.
 - $\text{Ratio} = \text{Recursos propios} / (\text{Exigible a largo plazo} + \text{Pasivo circulante}).$
- También puede ser el inverso del ratio de deuda sobre patrimonio neto. Permite medir el grado de independencia en función de la procedencia de los recursos financieros.
 - $\text{Ratio} = \text{Patrimonio neto} / (\text{Pasivo no corriente} + \text{Pasivo corriente}).$

Para Barcelata Chávez H. (2010) el estudio de la tributación en el ámbito local y el aprovechamiento que hacen los niveles de gobierno de sus facultades tributarias, constituyen un aspecto sumamente relevante en el marco del federalismo fiscal, por lo que, existir una correspondencia entre las potestades tributarias y las responsabilidades de gasto público que se asignan a cada orden de gobierno, de modo que se garantice el equilibrio entre el poder recaudatorio y el poder presupuestal, lo cual se fundamenta en el principio de equivalencia.

El mismo autor considera otras variables e indicadores para medir el índice de autonomía financiera municipal como: capacidad recaudatoria, descentralización de la recaudación, sobreimposición de la base, presión fiscal, competencia fiscal.

No obstante propone medir el peso de los Ingresos Propios (IP) y la capacidad financiera de un municipio para financiar su gasto público con la creación del “Índice de Autonomía Financiera Municipal” (IAFM), adecuado al contexto mexicano en el que

incluye las potestades tributarias municipales de recaudar ingresos propios y la eficiencia de su aprovechamiento.

Es un análisis que es válido en entornos de descentralización fiscal, basado en la disponibilidad de estadísticas para poder clasificar a los municipios, según el valor que alcance el indicador entre cero y uno, donde los valores cercanos a la unidad reflejan una mayor capacidad financiera y por tanto mayor autonomía. Para tal fin se han clasificado en cuatro grandes grupos a los municipios:

1. Los “Autonomía Financiera Media” en donde se ubican aquellos cuyo IAFM es superior a 0.4 pero inferior a 0.5.
2. El grupo de “Autonomía Baja”, incluye a aquellos cuyo índice se ubica entre 0.2 y 0.4. Pero el grueso de los municipios se concentra en los dos grupos restantes.
3. El de “Autonomía Muy Baja” concentra a aquellos cuyo IAFM es inferior al 0.2 pero superior al 0.1 lo que significa que sus ingresos propios representan, entre un 10 y un 20% de sus ingresos totales.
4. El último grupo es de “Extremadamente Baja” con un indicador inferior al 0.1, lo que quiere decir que sus ingresos propios ni siquiera alcanzan el 10 por ciento de sus ingresos totales.

Asociado a ello, apuesta por el análisis de la dependencia que tienen las haciendas municipales de los ingresos por transferencias o para identificar el grado en que los recursos federales participan en los ingresos totales de los municipios mediante el “Índice de Dependencia Financiera Municipal” (IDFM), cuyo valor oscila entre cero y uno y que señala que entre más cercano es el valor a uno, mayor dependencia existe.

Con estos indicadores se pretende analizar la relación entre la autonomía financiera y la dependencia, y su vínculo con el esfuerzo recaudatorio, y la recaudación fiscal municipal.

De la revisión documental se debe destacar igualmente, la propuesta guatemalteca, la cual parte de calcular el Índice Consolidado Financiero Municipal (ICFM) incorpora en la dimensión solvencia general 4 indicadores que no serán calculados por la falta de disponibilidad de información pero resalta porque la dimensión solvencia general incorpora la autonomía financiera municipal (recursos propios percibidos/total de recursos sin endeudamiento) y los separa de la dependencia financiera municipal (transferencia percibida del gobierno central/ total de recursos sin endeudamiento).

CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO PARA LA ESTIMACIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL

2.1 La autonomía municipal financiera en el contexto de Cuba

En el proceso de actualización de la economía Cubana se ha considerado la autonomía municipal lo cual fue oficialmente formalizado tras la celebración del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba en abril de 2011, en el que fueron aprobados los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución.

Este congreso ha impulsado las iniciativas de desarrollo municipal; con lo cual no solo se pretende revitalizar la dimensión local/municipal de los procesos de desarrollo, sino también perfeccionar el modelo de gestión territorial Cubano, otorgarles a los municipios y a sus gobiernos la necesaria descentralización en los marcos de una economía centralmente planificada, y desarrollar los instrumentos que posibiliten la aplicación integral de la concepción del desarrollo local y que permitan dar solución a las contradicciones que se sintetizan en el municipio.

Posteriormente, en 2016, se celebra el VII Congreso del PCC en el cual se define en su Capítulo I. Modelo de gestión económica. Lineamientos generales. Territorios: lineamiento 17. “Impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva, y se reduzcan las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades.” Se plasman elementos importantes como descentralización, eficiencia y eficacia de las políticas públicas en el nivel territorial.

El reconocimiento del principio de autonomía municipal representa una transformación democrática que convoca a la ampliación de la capacidad de decisión del municipio y significa un salto objetivo que crea bases jurídicas para que pueda alcanzarse mayor promoción y realización del desarrollo local, precisamente en el espacio de poder público político más cotidiano y cercano al ciudadano.

Para la realización de tal objetivo, en función del progreso económico y el desarrollo social de su territorio, la nueva Carta Magna, aprobada en el año actual, privilegia no solo la autonomía de los gobiernos locales, sino que, lo que es más importante, prevé el crecimiento de la nación desde los municipios. Estos territorios no pueden ser vistos como un ente aislado del resto del país, pues en la práctica son los eslabones fundamentales de una cadena encargada de mover el Plan Nacional de la Economía y de ejecutar el Presupuesto.

Según establece el Capítulo VII, sección segunda de la nueva Constitución de la República de Cuba, en su ARTÍCULO 168:

“El municipio es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional; goza de autonomía y personalidad jurídica propias a todos los efectos legales, con una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, económicas y sociales de su población e intereses de la nación, con el propósito de lograr la satisfacción de las necesidades locales. Cuenta con ingresos propios y las asignaciones que recibe del Gobierno de la República, en función del desarrollo económico y social de su territorio y otros fines del Estado, bajo la dirección de la Asamblea Municipal del Poder Popular.”

Así mismo se precisa en el artículo 169:

“La autonomía del municipio comprende la elección o designación de sus autoridades, la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden, así como dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades, según lo dispuesto en la Constitución y las leyes.”

En este mismo acápite, la Constitución precisa que la autonomía se ejerce de conformidad con los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país, y sin detrimento de los intereses superiores de la nación.

La autonomía legitima al municipio a actuar bajo su responsabilidad dentro del ámbito de su competencia, en la cual los recursos financieros son imprescindibles para que los entes locales puedan lograr sus fines. Precisamente, para el desempeño eficiente de sus competencias propias, la entidad municipal requiere potestad financiera, siendo de vital importancia pues con ella se le reconoce al municipio independencia económico-financiera, lo cual es decisivo para el cumplimiento de sus funciones y para la efectividad de la autonomía.

Tal como que se aprecia en el gráfico 2.1 que aparece a continuación, son identificados fundamentalmente cinco atributos que enmarcan de manera general los principales elementos que están relacionados con la concepción de la autonomía local en el Proyecto de desarrollo nacional del país y en el marco de la actualización económica.

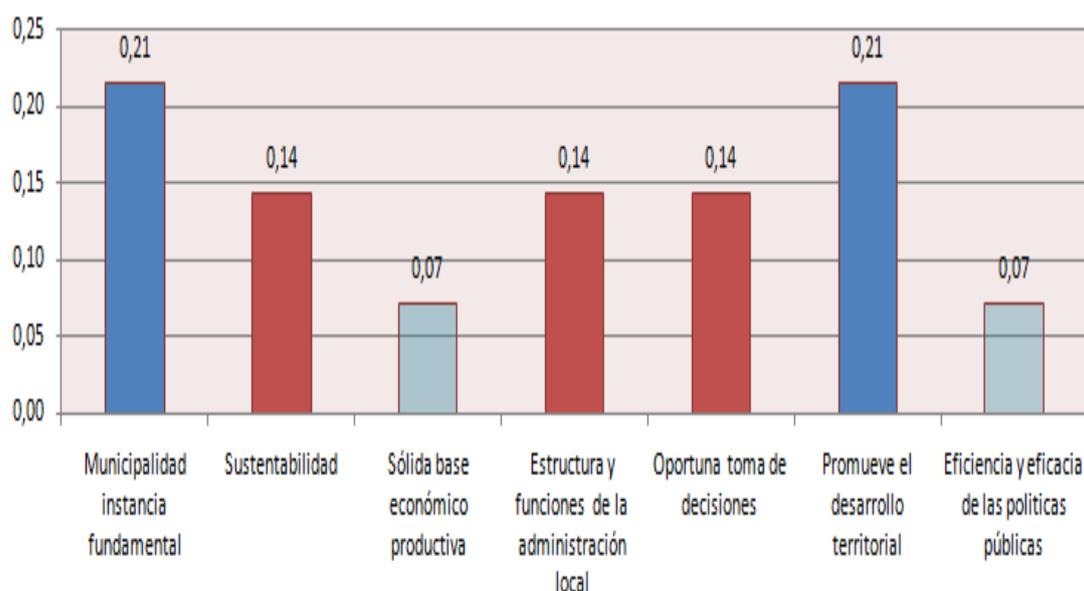


Gráfico 2.1. "Atributos de la autonomía municipal en el marco de la actualización económica.
Fuente: Elaboración propia del autor.

Tales atributos, se pueden ordenar como sigue:

- I. Municipalidad instancia fundamental y promueve el desarrollo territorial. (Color azul).
- II. Sustentabilidad, Estructura y funciones de la Administración local, y Oportuna toma de decisiones. (Color rojo vino).
- III. Sólida base económica productiva, y eficiencia y eficacia de las políticas públicas. (Color azul claro).

Como se manifiesta en la figura 2.1, los dos atributos de la autonomía local que están presentes en todos los documentos son el reconocimiento del municipio como instancia fundamental y la capacidad de promover el desarrollo territorial, este último también reconocido en la academia como desarrollo local, si el territorio es entendido como el espacio municipal.

Le siguen los atributos de sustentabilidad, estructura y funciones de la administración municipal y la toma de decisiones de manera oportuna, por último pero no menos importante le siguen los requisitos para la autonomía municipal el que el territorio cuente con una sólida base económica productiva la cual sea garantía de la captación de los recursos financieros que permitirán sufragar los gastos, y también el logro de la satisfacción de los habitantes en aras de mejorar su bienestar. También deberá existir la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas que se apliquen en los territorios como condiciones necesarias para el logro de una verdadera autonomía municipal.

La autonomía financiera municipal, que constituye el objeto de estudio de la investigación, se centra en las condiciones que existen en los territorios basadas en el funcionamiento de las finanzas municipales a partir del análisis de sus dos vertientes esenciales: ingresos y gastos, estas dos partidas financieras constituyen la materialización de la Administración Pública, concretándose en el Presupuesto del Estado Cubano.

En este mismo orden de ideas, las académicas Pérez Hernández L. y Prieto Valdés M.(2006), son de la opinión que “el modelo económico principal no debe sólo diseñarse a partir de la distribución general de recursos que se derive del presupuesto asignado por el Estado, por ello, la economía municipal debe explotar sus potencialidades para conformar una hacienda propia; recursos propios que le permitan afrontar y solucionar las necesidades locales, así como convertir las demandas locales en decisiones” para “el fortalecimiento de la credibilidad en las instituciones locales, así como la promoción del desarrollo conforme a las características territoriales y poblacionales específicas”.

También estiman necesaria la promulgación de la Ley de Organización Municipal, que tenga como uno de los principios que le den fundamento: la relativa autonomía, como resultado de la iniciativa que según la Constitución, cada órgano estatal desarrolla dentro del marco de su competencia para el aprovechamiento de las posibilidades y recursos locales; y a la personalidad jurídica reconocida para satisfacer las necesidades mínimas locales, “lo cual no significa separar al municipio del Estado, sino articularlo con este de manera que sea posible cumplir a nivel local, los fines y funciones estatales”.

En cuanto a la expresión financiera de la autonomía municipal, agregan que dicha norma debe regular las bases de la economía local y las finanzas, definiendo cuáles serán sus fuentes de ingreso, lo que determinará el alcance de su capacidad económica que le permita satisfacer las necesidades mínimas locales y además le otorgue dimensión real a la autoridad y el poder que le asigna la Constitución en los artículos 102 y 103 a las instituciones del Poder Popular municipal.

Ambas autoras, referenciadas por Morales Ortíz Z. (2018), coinciden en la importancia que tienen los recursos económicos municipales, los cuales “se convierten en la fuente para la solución de los problemas comunitarios y en garantía de la posibilidad de adopción de decisiones locales”. Para ello, en relación a los recursos propios, la hacienda local podrá disponer de diversas fuentes de ingresos, entre las que pudieran tenerse en cuenta: “el fondo asignado por vía presupuestaria en relación con la cantidad

y características poblacionales, la extensión y complejidad territorial y el aporte de la economía municipal al fondo estatal; los impuestos municipales articulados con el sistema tributario nacional; así como las contribuciones”.

A consideración de Morales Ortíz. Z. (2018), con lo cual nos identificamos durante la investigación que se realiza por este autor, la autonomía financiera es una manifestación y consecuencia necesaria del principio de autonomía municipal. Tiene un carácter medial o instrumental, por ser el sustento para que puedan realizarse las demás esferas y el ente municipal pueda cumplir efectivamente sus fines. Debe estar expresada a través de competencias en cuanto a la toma de decisiones sobre ingresos y gastos públicos, en función de atender asuntos de interés local.

En otras palabras, es el grado de poder financiero que se atribuya al municipio desde la propia Constitución. No se puede hablar de que un municipio posee autonomía si no tiene autonomía financiera o si éste depende del gobierno central en la actividad financiera.

Tales argumentos signan en esta investigación una brecha que permite a través del objetivo planteado profundizar en el estudio de la temática y sistematizar informaciones entorno a ella a fin de perfeccionar la obra humana.

La forma en que los municipios obtienen sus recursos financieros y en la forma en que realizan el gasto de los mismos, así como indicadores financieros determinan el grado de autonomía financiera municipal. A los efectos de la investigación que se realiza por este autor, se particulariza en relación a los ingresos.

2.2 Autonomía financiera municipal. Fuentes de recursos financieros de los municipios

El análisis de la realidad financiera del municipio comprende fundamentalmente la forma, contenido y alcance de su presupuesto, pues éste expresa la síntesis de los recursos de que éstas disponen para acometer la realización de sus atribuciones.

El sistema de financiamiento de los municipios cubanos se plasma en el Decreto Ley No. 192 “De la Administración Financiera del Estado”, puesto en vigor en abril de 1999. Este decreto constituyó el paso más importante en la transformación del marco institucional de las finanzas públicas y la política fiscal enmarcado en el proceso de reforma fiscal iniciada en la década de los 90.

Establece los principios para planificar, organizar, administrar, ejecutar y controlar la obtención y el uso eficaz y eficiente de los recursos financieros públicos para el

cumplimiento de las políticas, los programas y la prestación de los servicios del Estado, es decir de las entidades del sector público.

Permite dar carácter a los procedimientos tributarios, eliminando la sectorialidad, la dispersión, moderniza y armoniza éstos con la práctica internacional. Asume el rol de código tributario al integrar el conjunto de normas, procedimientos de actuación, deberes y derechos de los contribuyentes y de la administración tributaria, y en su cuerpo legal establece que el ordenamiento de las Finanzas Públicas está integrado por cinco sistemas: Sistema Tributario, Sistema Presupuestario, Sistema de Crédito Público, Sistema de Tesorería, y Sistema de Contabilidad Gubernamental.

Según Pérez Villanueva E. (2014), tal y como se define en el presupuesto, la creación de un fondo centralizado de recursos financieros dimana de las funciones inherentes al Estado Cubano, las que originan la necesidad de la concentración de recursos y su utilización ulterior en el desarrollo económico-social del país. Se produce una distribución y redistribución centralizada de la renta nacional entre la esfera productiva e improductiva, entre las diferentes ramas de la economía, entre los diferentes territorios del país y entre los diferentes sectores sociales, es decir, entre el sector estatal, el cooperativo y el privado.

La redistribución a través del presupuesto está condicionada por la necesidad de transferir parte del ingreso nacional, o de los ingresos de las instituciones o individuos, a otras ramas o instituciones y entre territorios en correspondencia con el plan. Las proporciones de los ingresos que se distribuyen están determinadas por las diferentes tareas que el Estado tiene ante sí, por la no-uniformidad existente en la distribución territorial, la diferenciación de las riquezas materiales y naturales, la falta de correspondencia entre la magnitud de los ingresos y los gastos en la ampliación de la producción y de la sociedad en general.

El Presupuesto del Estado está conformado por un sistema de presupuestos que incluye:

- El Presupuesto Central.
- El presupuesto para la Seguridad Social.
- Los presupuestos provinciales y el del municipio Isla de la Juventud.

En el presupuesto Central se centralizan los recursos financieros provenientes de las personas naturales o jurídicas cuya recaudación éste tenga derecho a percibir, en correspondencia con la política de distribución de estos recursos que se establezca legalmente. Además, cuenta con recursos financieros provenientes del crédito público, donaciones o dividendos.

El presupuesto de la Seguridad Social es un presupuesto independiente con recursos financieros y gastos específicos, sus recursos provienen mayoritariamente de la contribución a la seguridad social que efectúan los contribuyentes, de otros ingresos acorde a la legislación y puede recibir transferencias del Presupuesto Central para cubrir el desbalance entre sus gastos e ingresos.

El presupuesto de la Provincia es aquel del cual disponen los Consejos de la Administración Provincial (CAP) con el objetivo de financiar las actividades de carácter provincial, o sea, aquellas actividades que por su importancia o trascendencia no pueden enmarcarse dentro del presupuesto de un municipio específico. Este presupuesto es la suma del Presupuesto de la Provincia correspondiente y de los municipios que la componen.

Los presupuestos Municipales son aquellos de que disponen los Consejos de la Administración Municipal (CAM) para financiar el desarrollo económico y las actividades socio-culturales y científicas del municipio. Los presupuestos de las Provincias y Municipios pueden contar con las siguientes fuentes de recursos financieros:

- Ingresos Cedidos.
- Participación en Ingresos del Presupuesto Central.
- Transferencias Directas.

Los ingresos cedidos son los provenientes de ingresos tributarios, o sea, de impuestos, tasas y contribuciones, así como de ingresos no tributarios que, aunque son normados por el nivel central, el monto de su recaudación se le atribuye íntegramente a los presupuestos de las provincias y municipios³.

Están compuestos por tributos:

- Impuestos:
 - Indirectos: Impuestos sobre las Venta de Circulación y Especial a Productos, Impuestos sobre los Servicios Públicos.
 - Directos: Impuestos sobre las Utilidades, Impuesto sobre los Ingresos Personales, Impuestos sobre los Recursos y Otros Impuestos.
- Tasas:
 - Tasa por la radicación de anuncios y propaganda comercial.
- Ingresos no tributarios:

³ Artículo 8 inciso e) Decreto Ley 192/99.

- Renta a la propiedad, multas, Transferencias Corrientes e Ingresos de Operaciones.

Según Hernández O. (2014) “los órganos locales carecen de facultad legislativa para crear impuestos o normar tasas o contribuciones” Los elementos de los tributos como el tipo impositivo, la base imponible y los sujetos pasivos establecidos en la ley tributaria solo pueden ser modificados por la ley presupuestaria. Los tributos que forman parte de los ingresos cedidos, no deberían definirse como propios⁴ pues desde el punto de vista cualitativo no significan lo mismo, aunque las cantidades resultantes de su recaudación sean destinadas al municipio, esta no puede configurar un tributo ni regular su aplicación, facultada únicamente para ello la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP).

Por otra parte, por ingresos participativos, se entiende a aquellos ingresos provenientes de la participación de los presupuestos de los órganos provinciales y municipales en una parte o en un tanto por ciento, de determinados ingresos tributarios que se recaudan en la localidad pero que corresponden al Presupuesto Central.

La participación se hará en la forma que se determine por el MFP, así como en el porcentaje y la cuantía aprobada anualmente por la ANPP en la Ley del Presupuesto del Estado para cada provincia, la que debe decidir el monto perteneciente a los municipios comprendidos en su demarcación territorial.

El porcentaje de participación de cada municipio en los ingresos del Presupuesto Central se determina por las asambleas provinciales del Poder Popular en la medida que lo requieran, asegurando que en su conjunto cada presupuesto provincial cumpla lo regulado con las disposiciones que establezca el MFP para el otorgamiento de los ingresos participativos. Se puede observar que en ninguno de los dos momentos el municipio tiene capacidad de decisión en su otorgamiento.

Por último, las transferencias directas a los presupuestos locales, constituyen otra fuente importante de recursos financieros, clasificadas en:

- Transferencias generales o de nivelación a los presupuestos locales: Su objetivo es equilibrar las capacidades fiscales entre provincias y municipios y no se destinan a sufragar un gasto en particular.

⁴ En el contexto cubano no se utiliza la terminología de ingresos propios (...) los cuales pueden ser considerados propios desde un punto de vista cuantitativo, pero no se les puede otorgar tal carácter desde un criterio cualitativo. En ningún caso, los órganos locales del Poder Popular disponen de capacidad para variar algún elemento esencial –por ejemplo, la base imponible o el tipo impositivo-. No se verifica una real capacidad de decisión.”

- Transferencias de destino específico: Destinadas a financiar un gasto en particular, utilizándose solo para los fines que fueron otorgadas y están sujetas al control del nivel otorgante. El destino específico en los territorios es financiar las Inversiones dirigidas básicamente a los programas de infraestructura, de construcción de viviendas, viales y obras socioculturales.

Cuando se reconocen los recursos que fluyen directamente a los municipios se puede valorar el financiamiento de las actividades que promueven el desarrollo territorial, las cuales necesitan de algún tipo de gasto para su concreción.

La contribución territorial destinada al desarrollo local, tributo que constituye un ingreso cedido al presupuesto municipal y que se considera un gasto financiero de la entidad obligada al pago, representa un discreto paso de avance para la autonomía financiera de los municipios, por la posibilidad que tienen de disponer de los ingresos recaudados por este concepto; partiendo de un cambio que ha ido tomando relevancia desde su configuración en los artículos del 305 al 315 de la Ley No. 113/2012, “*Del Sistema Tributario*”, hasta la actualidad con las regulaciones anuales previstas tanto en la Ley del Presupuesto del Estado.⁵

2.2.1 Sobre la elaboración, ejecución, control y liquidación del presupuesto en los municipios de Cuba

Lo primero que salta a la vista a la hora de analizar el presupuesto municipal es que éste es concebido como parte de la provincial, aunque finalmente tenga existencia separada, pues la legislación vigente presupone que el presupuesto provincia es la suma del presupuesto de la provincia correspondiente y de los municipios que la componen. La importancia de la existencia de recursos financieros propios a favor de los municipios radica en que esta es la fuente de financiación de las actividades propias de los mismos, lo que equivale a que, sin recursos propios, no puede implementarse de forma independiente ninguna facultad, por mínima que sea, ya que todas requieren para su desarrollo de algún tipo de gasto.

Con base en las directivas y prioridades fundamentales definidas por el Consejo de Ministro, y las especificaciones que de ellas hace anualmente el Ministerio de Finanzas

⁵ La Ley tributaria vigente estipula la facultad de regular anualmente dicho tributo en su artículo 315 a la Ley Anual del Presupuesto del Estado, tomando en cuenta las particularidades de los municipios, los sujetos del tributo y el sector de la economía en que operan y en su Disposición Final Segunda, inciso f), faculta al Ministerio de Finanzas y Precios para modificar las formas y procedimientos para el cálculo, pago y liquidación de los tributos, por tanto, el MFP regula en cada ejercicio fiscal, conforme a lo previsto en la ley presupuestaria, la manera en que los aportes por concepto de esta Contribución ingresan al Presupuesto del Estado, y la forma en que se asignan a los gobiernos locales para su empleo.

y Precios se elabora el anteproyecto de presupuesto municipal por la Dirección de Finanzas y Precios de los órganos municipales del Poder Popular, a partir de las propuestas de anteproyecto recibidas de las empresas y unidades presupuestadas de subordinación municipal y se aprueba por el Consejo de Administración de la Asamblea Municipal del Poder Popular.

Las asambleas municipales del Poder Popular, una vez que reciban la notificación del monto de su participación en los ingresos del presupuesto central y de las transferencias directas aprobadas por la Asamblea Provincial del Poder Popular, así como de los demás límites de gastos, proceden a la aprobación y distribución definitiva de su presupuesto.

La ejecución del presupuesto municipal es controlada por el Consejo de la Administración que, a su vez, debe presentar a la Asamblea del Poder Popular informes periódicos sobre el estado de la misma. Esta fase es la única en la que la gestión municipal sobre sus recursos no cuenta con interferencias o controles directos de otros órganos estatales de superior jerarquía.

Esto puede atribuirse al hecho de que presupuestariamente hablando el municipio se convierte en administrador de los recursos asignados para garantizar determinados servicios sociales, pues en “el presupuesto municipal sólo se proyectan los gastos corrientes de las entidades de subordinación municipal, los que sólo tienen lugar en la actividad presupuestada y se concretan en gastos de personal, gastos de bienes y servicios y otras transferencias corrientes.

Los ingresos del Estado en Cuba han transitado por varias etapas, definiéndose en cada una de ellas diferentes conceptos de ingresos, acorde a las características y métodos económicos correspondiente a cada una de las referidas etapas. Actualmente en las condiciones de transformaciones y cambios de los mecanismos económicos, el país ha estado obligado a emprender con vista a su inserción en la economía mundial y para atemperarse a las nuevas técnicas y métodos presupuestarios universales, el Estado ha dictado nuevas disposiciones en el campo de la recaudación de ingresos y destino de los recursos financieros.

Los impuestos forman parte de los recursos que necesita el sector público para realizar sus funciones sin lugar a dudas es la más importante forma de tributo desde el punto de vista recaudatorio. El mismo representa una transferencia económica establecida por el sector público a su favor y que debe estar respaldada por la Ley.

El proceso de descentralización de ingresos y gastos públicos en Cuba constituye el elemento importante que asegura la participación de la población en la dirección, y en la solución de los problemas, en los diferentes niveles de gobierno. Este proceso tiene sus particularidades, lo que ha estado determinado por los rasgos económicos, políticos y sociales que caracterizan al país, así como por los cambios en el entorno en que se ha desarrollado.

Según afirma Hernández Aguilar O. (2014) en materia de elaboración, ejecución, control y liquidación de los presupuestos municipales, el nivel de autonomía de que gozan los municipios es bastante limitado, ya que está concebido dentro de un esquema de doble subordinación, provincial-nacional, que justifica las interferencias de las instancias superiores en su gestión.

A partir de lo anterior, el autor de la presente investigación, considera que en la actualidad existe un periodo de transición a la autonomía financiera de los municipios, tal como se propone en la actual Carta Magna, sin embargo la sistematización de las bases para actuar de forma independiente no es suficientemente sólida. En consonancia con ello, los estudios dirigidos a la caracterización, estimación y diagnóstico pueden servir de sustento al desarrollo y aplicación de propuestas futuras en aras de dar seguimiento a la temática relacionada con la autonomía financiera municipal que hoy está en su estadio más incipiente.

2.3 Diseño de las bases metodológicas para la estimación de la autonomía financiera municipal en el contexto cubano

Teniendo en cuenta la actual coyuntura del contexto socio económico cubano, reviste vital importancia contribuir a la determinación y estimación del grado de autonomía municipal de que se dispone por lo que se presenta el diseño de un esquema que sirva para establecer la ruta metodológica a seguir. (Gráfico 2.2)

El Objetivo de este esquema es: ordenar de forma lógica mediante un sistema de pasos, los principales aspectos a considerar para la determinación y estimación del grado de autonomía municipal con el fin a aportar a la mejora del proceso de presupuestación local.

Para la operacionalización de este esquema se realiza un resumen, el cual se muestra en la tabla 2.1 que facilita la comprensión y viabilidad del mismo.

Tanto el Gráfico 2.2 como la tabla 2.1, se muestran a continuación.

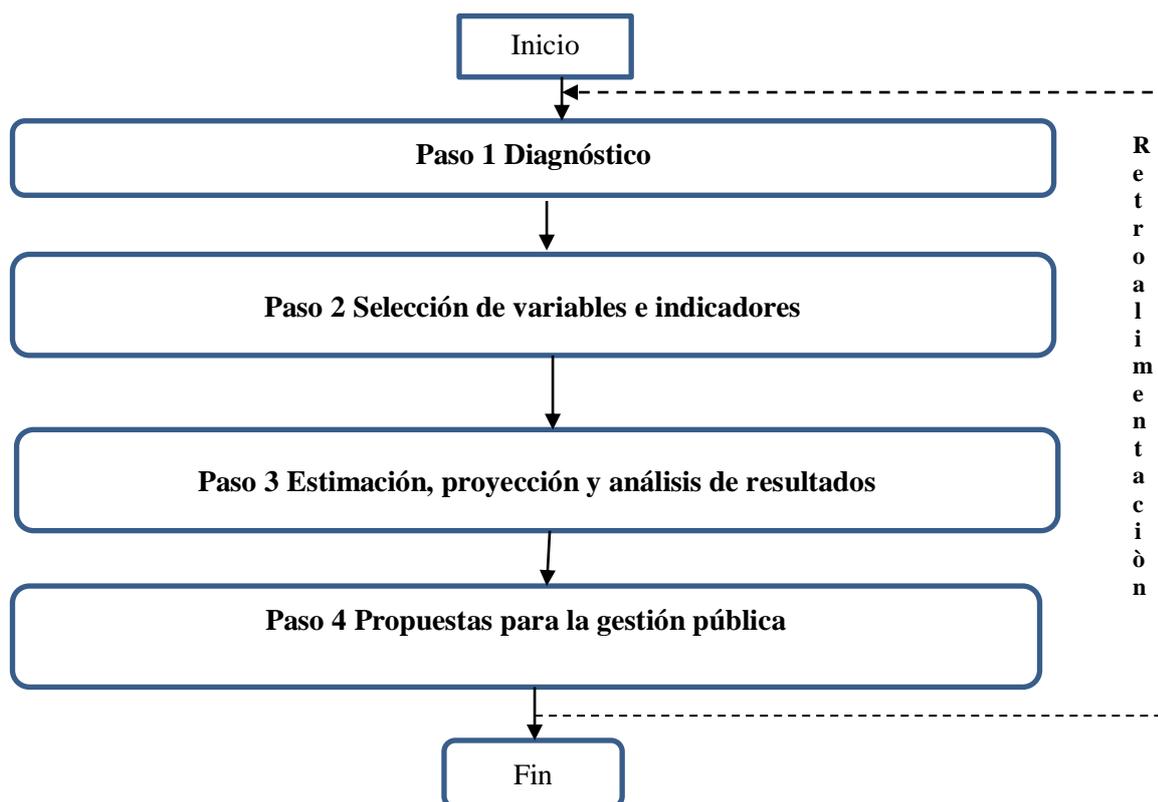


Gráfico 2.2 Esquema metodológico para la estimación de la autonomía financiera municipal

Fuente Elaboración propia del autor

Para su comprensión se operacionalizará en la Tabla 2.1

Tabla 2.1. Operacionalización del esquema para la estimación de grado de autonomía presupuestaria municipal

| Pasos | Objetivo | Métodos y técnicas |
|---|---|---|
| Diagnóstico | Evaluar y valorar las acciones definidas por la administración pública para el logro de la autonomía financiera municipal en relación con los objetivos propuestos. | Investigación documental de documentos, estrategias Consulta a expertos Tormenta de ideas Matriz DAFO |
| Selección de variables e indicadores | Definir mediante criterio de expertos las variables e indicadores a emplear en el análisis. | Tabulador Excel, revisión de anuarios. Consulta a expertos seleccionados mediante el programa Decisión. SICAT y GESTI |
| Estimación, proyección y análisis de resultados | Estimar, proyectar y evaluar el grado de autonomía financiera municipal el grado. | SPSS.v22.0 para la regresión y el alisamiento exponencial |
| Propuestas para la gestión pública | Formular propuestas a la gestión pública sobre acciones de mejoras para lograr la autonomía financiera municipal. | Plan de acción |

Fuente: Elaboración propia del autor

2.3.1 Análisis metodológico para aplicar el esquema diseñado

Paso 1: Diagnóstico: En su raíz incluye el vocablo griego ‘*gnosis*’, que significa conocimiento, se define como un procedimiento ordenado, sistemático, para conocer, para establecer de manera clara una circunstancia, a partir de observaciones y datos concretos; conlleva siempre una evaluación, con valoración de acciones en relación con objetivos, exige los responsables la tenencia de habilidades o competencias, sobre conocimientos teóricos en la materia, razonamiento lógico, concentración, experiencia y una gran capacidad para observar con objetividad, y para relacionar diferentes datos.

A partir de consultas a expertos seleccionados mediante el programa Decisión, a los que se les aplicarán entrevistas y cuestionarios; la revisión de anuarios y estadísticas institucionales disponibles, se determinaran las principales temáticas a diagnosticar entre las que se destacan:

- Municipio: Población, geografía, social, economía (actividades generadoras de ingresos, presupuestos, estadísticas, fuentes de ingreso en el municipio y gastos), se debe destacar la delimitación de ingresos propios y de las transferencias recibidas por el municipio.
- I. Ingresos cedidos: provenientes de ingresos tributarios, o sea, de impuestos, tasas y contribuciones.
- II. Ingresos no tributarios normados por el nivel central, el monto de su recaudación atribuido íntegramente a los presupuestos de las provincias y municipios.

Paso 2: Selección de estadísticas de indicadores y variables

Dependerán de la disponibilidad de base de datos estadísticos y los alcances de la investigación, ya que es uno de los aspectos que definen el nivel de profundidad de la investigación. Es un factor que pudiera convertirse en una de las barreras de acceso para el logro de los objetivos a investigar.

Según el grado de descentralización, tipología de presupuestos, definirán el sistema de información de desempeño, para la asignación de recursos, la aplicación de mecanismos para obtener resultados y el fortalecimiento de la capacidad de ejecución municipal, de ahí que se listen un conjunto de variables e indicadores que posibilitarán el análisis de:

- Evaluación de ingresos propios (% de los ingresos totales + % de ingresos propios sobre ingresos totales).
- Porcentaje de ingresos por transferencias en relación al total de ingresos.
- Porcentaje transferencias pre asignadas en relación al total de transferencias.

- Porcentaje de gasto corriente en relación al total Más T.C gasto corriente.
- Porcentaje del gasto de inversión en relación al gasto total.
- Evaluación y seguimiento de la ejecución presupuestaria vs el presupuesto aprobado.
- Promedio de un porcentaje de desviación de ejecución presupuestaria.
- Coeficiente de endeudamiento, entre otros.

Además, con las publicaciones oficiales transmitidas por la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) y el Departamento Municipal de Finanza y Precio (DMFP) se podrán acceder a informaciones de variables sobre:

Tabla 2.2 Informaciones de variables transmitidas por ONEI y DMFP.

| ONEI | DFP Municipal |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Total de recursos financieros • Ingresos netos • Ingresos brutos • Devolución de ingresos • Ingresos cedidos • Transferencias generales • Deuda tributaria • Ingresos participativos • Transferencias del presupuestos con destino específico gastos corrientes • Transferencias de nivelación • Total de gastos • Total de gastos corrientes • Total de gastos corrientes de la actividad presupuestada • Gastos de capital | <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos tributarios • Impuesto de Circulación y Ventas • Impuesto sobre los Servicios Públicos • Aranceles de Aduana • Impuesto sobre Utilidades • Impuestos sobre Ingresos Personales • Impuestos sobre los Recursos • Otros Impuestos • Tasas • Ingresos no tributarios • Recargo por mora • Derecho de tonelaje • Otros derechos • Multas del código penal • Multas aduanales • Reintegro de años anteriores • Reintegro de préstamos a trabajadores decreto 91 • Reintegro de préstamos a estudiantes curso diurno • Amortización de la vivienda |

Fuente: Elaboración propia del autor.

Por otra parte en Cuba se realizan importantes investigaciones que abordan la temática, entre ellas se destaca la de Rojas Cortés N. (2015) la cual aporta un análisis de los principales indicadores económicos y propone un sistema de indicadores económicos y financieros, los que serán tomados de referencia para la presente investigación.

Según la referida autora los sistemas de información y los indicadores más eficaces son aquellos capaces de armonizar la calidad y rigurosidad técnica con la participación de los usuarios en todos los niveles y por lo tanto deben ser una combinación entre "técnicas" y "participativas". Asimismo, dado que la realidad que se intenta capturar con un sistema de indicadores así como su percepción por parte de la sociedad cambia

constantemente, debe complementarse con estadísticas de las áreas las cuales resultan de gran importancia para los municipios.

El sistema de indicadores económicos y financieros para la evaluación de la gestión de los gobiernos municipales que se propone a partir del referido estudio presenta dos grupos, en el primero se trata de indicadores económicos, estos miden con carácter global el estado general de la economía del territorio.

La economía también puede medirse, de una forma muy útil, a través de indicadores de eficiencia. Se trata de lograr el máximo resultado al mínimo costo posible y debe incorporar criterios de costo, seleccionando las alternativas tecnológicas y de gestión menos costosas. Igualmente, se debe buscar optimizar la eficiencia de la administración general de la municipalidad garantizando niveles mínimos del gasto corriente.

- $\text{Rentabilidad} = (\text{Ingresos Totales} - \text{Gastos Totales}) / \text{Gastos Totales}$.

La rentabilidad en su marco más genérico permite evaluar la capacidad de inversión y/o repago de deudas que tiene el gobierno local, mide la capacidad de ahorro, por ende sus resultados deben ser mayor cero, y se interpretará como el porcentaje de rentabilidad obtenida de cada peso de gasto total.

Otro indicador muy utilizado para la evaluación del desenvolvimiento económico de los gobiernos municipales, en el mundo es la Capacidad Financiera que mide como la administración evoluciona, para cubrir sus gastos de funcionamiento con sus propios recursos. Señala el grado de desarrollo institucional, por lo que entre mayor sea el autofinanciamiento, mayor la disponibilidad de recursos para asignar a objetivos diferentes al funcionamiento básico de la administración.

Así mismo, la Eficiencia en la Administración indica de los recursos que el municipio depende para garantizar el funcionamiento de la operación de los servicios. Cuando el resultado es superior a la unidad (o 100% en términos porcentuales) manifiesta una situación financiera débil o vulnerable. El cálculo del indicador depende de:

- $\text{Capacidad Financiera} = \text{Gastos corrientes} / \text{Ingresos propios} > 1$.

La economía puede medirse también a través de criterios de eficacia, los cuales en el ámbito de las finanzas municipales se tratan de garantizar a través del cumplimiento del objetivo de prestación de servicios a la localidad. Se orienta al logro de resultados en la provisión de servicios idóneos, útiles, necesarios y al alcance de la población del municipio por lo que se puede medir a través de indicadores de accesibilidad tales como: calidad, cantidad y precio adecuado. Una gestión eficaz garantiza el acceso de todos los

habitantes al suministro adecuado, oportuno y suficiente de los servicios que brinda el municipio.

Se propone un Segundo Grupo que incluye los Indicadores Financieros. Las decisiones que afectan a las finanzas públicas municipales deben evaluar las proyecciones financieras. Estas pueden ser calculadas a través de la sostenibilidad de la situación financiera municipal. Se miden de diversa manera: mediante indicadores de comportamiento de la liquidez y el endeudamiento de los activos y los pasivos y pueden implicar el relacionar los aspectos centrales del proceso presupuestario, o sea gastos e ingresos. Estos indicadores son de gran utilidad al evaluar el grado de descentralización de funciones y el nivel de sujeción financiera. Sin embargo son solo una parte de la gestión municipal.

El propio término de indicadores financieros parte de la idea de un equilibrio presupuestario. Este resultado por sí solo, es insuficiente para emitir una opinión acerca de la real capacidad del gobierno local para cumplir sus funciones, por lo que se incluye en el mismo la evaluación de la economía a través de eficiencia y eficacia de las finanzas con indicadores de solvencia y endeudamiento.

La Solvencia es la capacidad de la administración de asegurar que se disponga en todo momento de un flujo de recursos oportunos y suficientes para atender los requerimientos de gastos programados. Puede medirse mediante la construcción de los flujos de caja que registren las disponibilidades inmediatas de dinero en efectivo para atender las exigencias inmediatas del gasto. En la medida en que este cociente se aproxima, es igual o sobre pasa el 100%, indica que se tiene suficiente solvencia financiera.

La Liquidez indica la capacidad de la administración para cubrir los pasivos corrientes con el flujo de los activos corrientes disponibles, ya sea que estos provengan de fuentes propias o externas. En la medida en que este cociente se aproxima, es igual o sobre pasa el 100%, indica que tiene un comportamiento aceptable.

Otros como la Autonomía Financiera constituyen medidas complementarias y expresan directamente el grado de autonomía en las finanzas locales. Cuanto más es la importancia de los ingresos propios, el municipio tiene mayor autonomía sobre la situación financiera y puede planificar de mejor manera sus actividades, de acuerdo a las prioridades locales y sin depender de otros ingresos para realizarlos.

Con este indicador se busca establecer la capacidad para generar ingresos propios que existe en el municipio en relación a la totalidad de los ingresos percibidos en un

momento dado o, a través del tiempo, el cambio de este porcentaje. En el largo plazo, los municipios deben orientar sus políticas de modo que este coeficiente se acerque al máximo posible al 100 por ciento y así se obtiene mayor autonomía financiera. El cálculo se expresa a continuación:

- Autonomía Financiera=Ingresos Propios /Ingresos totales.

Dada la importancia, de este indicador para esta investigación, se consulta a los expertos listados en el (Anexo # 1) a los que se les aplicó el cuestionario de entrevista (Anexo # 2), con el fin de profundizar en sus criterios de valoración para conformar la escala de valuación y sus rangos, de modo que establezcan los límites mínimos, medio y máximos de referencia y que sirvan a futuro para conformar meta de desempeño. Para investigaciones más complejas, se sugiere utilizar la Matriz de Saaty.

Tabla 2.3. Escala de valoración del grado de autonomía financiera.

| Escala | Valoración de la autonomía | Interpretación |
|----------|----------------------------|---|
| [50-60) | Muy baja | Situación financiera mínima, por la baja participación de los ingresos propios, se sugiere incentivar acciones para revertir este proceso. |
| (61-70] | Baja | Acciones a favor de incrementar los ingresos propios, centradas en la mejora de la capacidad para generar ingresos propios. |
| (71-80] | Media | Límite medio de la situación financiera, las metas de desempeño se centraran en priorizar la capacidad municipal para generar ingresos propios. |
| (81-90] | Alta | Situación financiera buena, las acciones se encaminarán hacia la búsqueda de la sostenibilidad en el logro de la autonomía financiera. |
| [91-100] | Muy alta | Situación financiera favorable, las acciones deberán centrarse en la elevación de ambos indicadores ingresos propios y totales y las metas de desempeño se enmarcan en la estabilidad de la sostenibilidad de la autonomía de este indicador. |

Fuente: Elaborado por el autor a partir del criterio de expertos.

Importante indicador financiero es el de Endeudamiento y/o Autonomía. El endeudamiento puede medirse a través de indicadores de dependencia y autonomía financiera. La dependencia Financiera es la que permite saber hasta donde las finanzas locales son controladas por la administración o dependen del endeudamiento de los entes del territorio. Lo cual verá limitado el desarrollo económico de la localidad a mediano y a largo plazo.

Criterio de valuación: Se sugiere utilizar escalas de valoración para este indicador, pero los expertos proponen tomar de referencia los valores menores de la autonomía por debajo del 50% que será el límite mínimo como expresión de una base económica débil, de la mayor será la dependencia de las finanzas del territorio, más comprometidas y más reducidas las posibilidades de hacer una planificación financiera confiable y mientras se acerque a cero % mejor será la dependencia.

Los gobiernos locales tienen un papel indelegable y son los que pueden contribuir a mejorar las condiciones de producción y de competitividad de las empresas, por un lado, y las condiciones de vida de los habitantes por otro. Así, podría decirse que de ellos depende, en gran parte, el bienestar de la sociedad.

Paso 3: Estimación, proyección y análisis de resultados.

Estimación: se logrará a través de la regresión lineal múltiple, a través del Excel, SPSS.v22.0, entre otros.

La regresión lineal simple se empleará para establecer la relación de ingresos cedidos y gastos corrientes, se utilizó el software SPSS.v22.0 para Windows, paquete estadístico que ofrece la posibilidad de utilizar varios Métodos Descriptivos y Gráficos interactivos diseñados para tener una visión general de la información que se posee y además el mismo ayuda a descubrir los patrones y tendencias en los datos. Las herramientas que contiene el referido software son útiles para realizar el análisis de la información, comprender lo que sucede en el presente y de esta manera poder anticipar el comportamiento de determinadas variables en el futuro.

A continuación se realiza el planteamiento del modelo de regresión lineal simple.

Variable dependiente:

Y_i – observación del comportamiento de la variable dependiente partiendo de los valores de variable independiente.

Variable independiente:

X_1 – observación del puntaje de los variable independiente.

Parámetros:

β_0 – constante que representa el monto de la variable independiente cuando la dependiente es cero.

β_1 – coeficiente que expresa la variación que experimentan dependiente por cada unidad en que se incrementan la variable independiente.

e_i – término de perturbación que representa una variable sustitutiva para todas las variables omitidas que pueden afectar la variable dependiente.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + e_i$$

Una vez realizada la regresión, se deberá analizar la bondad del ajuste del modelo de regresión lineal: empleando el:

- Coeficiente de correlación de Pearson (r) para analizar la relación directa y fuerte entre las variables.

- Coeficiente de determinación (r^2) para analizar los cambios y variaciones entre las variables.
- Coeficiente de determinación ajustado para: medir hasta qué punto variable independiente explican la variable dependiente.
- Error típico de la predicción para: estimar como la variable dependiente se separan o se desvían en el error estimado de sus valores reales.

Para el análisis de la varianza del modelo se establece la siguiente prueba de hipótesis:

$$H_0: \beta_1 = 0$$

$$H_1: \beta_1 \neq 0$$

Resultados que se verificarán en la tabla ANOVA, la suma de cuadrados de la regresión es mayor que la suma de cuadrados de los residuos, lo que es una muestra del buen ajuste del modelo, los niveles de significación se compararán respecto al nivel alfa preestablecido (0.05) y debe ser menores, para que existe suficiente evidencia empírica para rechazar la hipótesis nula.

Verificación de los supuestos

- Supuesto de homocedasticidad.

Este supuesto se verifica a través de la prueba Rho-Spearman sobre la base de la siguiente prueba de hipótesis:

$$H_0: \text{residuos} = \text{homocedasticidad}$$

$$H_1: \text{residuos} \neq \text{homocedasticidad}$$

Se analizará la significación asintótica bilateral entre los residuos no tipificados y la variable independiente y enfatizar su relación con el alfa preestablecido (0.05), lo cual aportará suficiente evidencia empírica para el rechazo o no de la hipótesis nula, y validar con ello el cumplimiento de la homocedasticidad de los residuos.

- Supuesto de normalidad.

Para verificar el cumplimiento de este supuesto se utiliza la prueba Kolgomorov-Smirnov sobre la base de la siguiente prueba de hipótesis:

$$H_0: \text{residuos} = \text{normal}$$

$$H_1: \text{residuos} \neq \text{normal}$$

Del valor de la significación asintótica bilateral y del nivel alfa preestablecido se definirá si existe suficiente evidencia empírica para rechazar o no la hipótesis nula, y argumentar si los residuos del modelo siguen una distribución normal.

- Supuesto de independencia.

Se verifica utilizando la prueba de rachas mediante la siguiente prueba de hipótesis:

H_0 : residuos = independiente

H_1 : residuos \neq independiente

De la significación asintótica bilateral y del nivel alfa preestablecido (0.05), entonces se definirá si existe suficiente evidencia empírica para rechazar o no la hipótesis nula y definir si los residuos del modelo son independientes entre sí.

Proyección:

Una de las mayores aspiraciones de la ciencia consiste en predecir el comportamiento futuro de los fenómenos, por ello se empleará el alisado exponencial *es un método que se utiliza para realizar pronósticos y el mismo consiste en que los pesos de los retardos de la variable Y se reducen exponencialmente hasta cero.*

Por ello se requiere un análisis temporal a tiempo futuro que cubre, que definirá el horizonte de predicción según:

- Corto Plazo: Un pronóstico a corto plazo puede ser cualquier período inferior a un año, aunque generalmente se utiliza para períodos que abarquen menos de tres meses. Se usa para planificar fuerza de trabajo, niveles de empleos, de producción, ingresos, entre otros.
- Mediano Plazo: Un pronóstico a mediano plazo, generalmente, abarca entre tres meses y tres años. Es útil para planificar producciones, planes de producción, entre otros.
- Largo Plazo: Pronóstico a largo plazo, en general, considera un período de tres años y más. Es usado para planificar ventas de capital, investigaciones, desarrollo, entre otros.

El suavizamiento exponencial como también se le conoce, porque los pesos o ponderaciones que se asignan a período anteriores para formar el pronóstico disminuyen en forma exponencial. Ponderaciones que decrecen con rapidez conforme el período es más antiguo. Este método genera pronósticos acertados para muchas variables de series de tiempo y reconoce el impacto de períodos cada vez más lejanos en el pasado, permite suavizar los datos reduciendo el grado de variación de estos, y dar mayor importancia a casi todas las cifras recientes.

Es un procedimiento que puede ser muy útil para la descripción de las tendencias, particularmente en series con grandes oscilaciones y más útil aún en la elaboración de pronósticos. Técnicas diseñadas especialmente para emplearse en el análisis de series de tiempo y con la ventaja de que no se sustenta en supuestos.

Se resuelve con el apoyo del software SPSS v. 22.0 para Windows, que es un paquete estadístico el cual posibilita utilizar varios Métodos Descriptivos y Gráficos interactivos diseñados para tener una visión general de la información que se posee y además ayuda a revelar los patrones y tendencias en los datos.

Análisis de resultados se estimará a partir de los resultados de la regresión y del alisamiento exponencial el grado de autonomía financiera municipal y se procederá a su evaluación.

Paso 4: Propuestas para la gestión Pública

Se empleará como técnica la elaboración del Plan de acción, presentación resumida de las tareas que deben realizarse, en un plazo de tiempo específico, prioriza las iniciativas más importantes para cumplir con ciertos objetivos y metas, se constituye como una especie de guía que brinda un marco o una estructura a la hora de llevar a cabo un proyecto, posibilita determinar y asignar tareas, definir los plazos de tiempo. Se realiza con técnicas como la lluvia de ideas, se requiere que sus objetivos deberán ser SMART: Específicos (S), Medibles (M), Alcanzables (A), Realistas (R) y acotados en el Tiempo (T). Por tanto contiene los siguientes elementos:

- ¿Qué se quiere alcanzar? (objetivo).
- ¿Cuánto se quiere lograr? (cantidad y calidad).
- ¿Cuándo se quiere lograr? (en cuánto tiempo).
- ¿En dónde se quiere realizar? (lugar).
- ¿Con quién y con qué se desea lograrlo? (personal, recursos financieros).
- ¿Cómo saber si se está alcanzando el objetivo? (evaluando el proceso).
- ¿Cómo determinar si se logró el objetivo? (evaluación de resultados).

Objetivo

| Acciones | Responsable | Tiempo | Criterio de desempeño | Análisis de resultados |
|-----------------|--------------------|---------------|------------------------------|-------------------------------|
|-----------------|--------------------|---------------|------------------------------|-------------------------------|

CAPÍTULO III. ESTIMACIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DEL MUNICIPIO SANTIAGO DE CUBA. PROPUESTAS PARA LA TOMA DE DECISIONES

Esta propuesta se realizará a nivel meso, según la disponibilidad de datos estadísticos y de su acceso, la exposición de los resultados obtenidos de la aplicación del gráfico representado en la Figura 2.2.

3.1 Resultados obtenidos de la aplicación del esquema para la estimación del grado de autonomía financiera del Municipio Santiago de Cuba

Paso 1: Diagnóstico

Geografía: El municipio de Santiago de Cuba se encuentra al sur de la provincia Santiago de Cuba, limitando al norte con los municipios de San Luís y Songo La Maya; al este con el de Niceto Pérez de la provincia Guantánamo; al sur con el Mar Caribe y al oeste con los municipios Guamá y Palma Soriano. (Anexo # 3).

Su extensión territorial es de 1 031,74 km², ocupando el 16,6 % de la superficie de la provincia. Dista 944 Km. de la Ciudad de La Habana y se comunica con el resto del país a través de la Autopista Nacional, el Ferrocarril Zenén Casas Regueiro, el Aeropuerto Internacional Antonio Maceo y el Puerto Guillermon Moncada.

Población: Concentra el 48,4 % de la población total de la provincia, con una alta densidad poblacional de 494,5 hab. /km². Contando con 510 161 habitantes que radican en 92 asentamientos poblacionales, de ellos el (89,2 %) se concentran en zona urbana. A lo interno, su institucionalidad se desagrega en 6 distritos gubernamentales: “José Martí”; “26 de Julio”; “Antonio Maceo”, “Abel Santamaría”, “Frank País García” y “René Ramos Latourt.

Educación: Se desarrolla en todos los niveles de enseñanza y con el equipamiento necesario para garantizar y desarrollar los programas audiovisuales y el aprendizaje de la computación. Para la atención a la infancia se dispone de 54 círculos infantiles y 161 escuelas primarias. La enseñanza media se imparte en 37 Secundarias Básicas y 11 preuniversitarios además de las escuelas Vocacionales: de Arte y Ciencias Exactas. Existe también una escuela de deporte que disponen de la enseñanza desde el nivel primario hasta el nivel medio. También 28 escuelas especiales y 18 para la enseñanza técnica y profesional.

Salud: dispone de una infraestructura de 10 hospitales, 17 policlínicos, 2 clínicas estomatológicas, 4 hogares maternos y 2 de ancianos, instalaciones que posibilitan

brindar servicios de salud con el empleo de 6 961 médicos, de ellos 4 066 médicos de la familia, 1 071 estomatólogos y 5 846 entre enfermeros, tecnólogos y farmacéuticos.

Deporte, existen numerosas instalaciones deportivas, entre ellas el estadio de pelota “Guillermón Moncada”; la pista de recortan; el Ateneo Deportivo “Armando Mestre” y la sala Polivalente “Alejandro Urgellés”.

Actividad científica: dispone de un polo científico con más de diez centros, entre los que se destacan: Biofísica Médica, Toxicología Experimental, Anticuerpos Monoclonales, Investigaciones de Energía Solar, Electromagnetismo Aplicado y Centro Nacional de Investigaciones Sismológicas. Existen más de 40 colectivos de investigación-desarrollo en centros de educación superior, organismos y empresas.

El municipio orienta sus perspectivas tanto a largo como a corto plazo hacia el fortalecimiento de la producción industrial, el desarrollo de la actividad científica y la consolidación como polo turístico de importancia entre otros aspectos relacionados con el progreso económico y social.

Economía: La actividad económica en el municipio Santiago es diversa, en el cual, radican importantes fuentes de ingresos tanto para el municipio como para la provincia. Ejemplo de este es la industria manufacturera que representa el 52,3 por ciento de la producción total del municipio, formada por las divisiones: elaboración de refinación de petróleo, de bebidas, de productos alimenticios, fabricación de productos farmacéuticos, de metales comunes, de productos textiles, entre otros.

El municipio presenta grandes potencialidades para la exportación en la producción y los servicios en varias ramas, aquí se destacan: lecitina de soya, bebidas alcohólicas, miel de abeja, medicamentos, chatarra ferrosa y no ferrosa, tabaco torcido, carbón vegetal, presentaciones artísticas, cursos de adiestramiento, postgrado internacional, pregrado compensado, cursos de postgrado.

El municipio reúne también posibilidades inmejorables para el disfrute de playas, turismo de ciudad y de naturaleza, por la riqueza de sitios de interés en esos tres escenarios. Se concentran en el municipio, la mayor parte de las instalaciones turísticas de la provincia, con variedad de categorías y comodidades, entre las que se encuentran los hoteles Casa Granda, Bucanero, Las Américas - El Rancho, Versailles, Balcón del Caribe, Villa San Juan, Costa Morena - Gran Piedra, Carisol – Los Corales, el Libertad – Rex, y el Hotel Santiago, insignia del turismo en el municipio; además se cuenta con otras instalaciones de alojamiento como son; los Combinados Siboney, Verraco y Cazonal, Villas: Trópico, Punta Ventura, Bahía entre otras.

A su vez el municipio cuenta con una red de servicios extra hoteleros que complementan la actividad turística del territorio, destacándose los restaurantes El Zunzún, El Complejo Matamoros, El Complejo Dolores, El Morro, El Cayo y La Punta; los cabarets San Pedro del Mar y Tropicana; y un conjunto de cafeterías que brindan a los visitantes la frescura y el sabor de la culinaria santiaguera.

Institucionalidad: el análisis contó con el apoyo directivos y funcionarios de la dirección municipal de FP, ONAT y ONEI, en la que se constata la existencia un personal calificado de mayor edad y un dinamismo del personal joven lo que atenta contra la estrategia de permanencia institucional que se requiere para lograr estadios superiores de formación de personal, predominan el personal femenino.

Presupuesto: Se puede apreciar en el (Anexo # 4), se muestra la variación de la participación del Presupuesto Provincial de Santiago de Cuba en los ingresos del Presupuesto Central para cubrir los gastos corrientes de la actividad presupuestada, en el período 2013-2019. En el período objeto de análisis se puede observar que en los años 2013 y 2016 hubo mayor porcentaje de participación.

Estadísticas: Se cuenta con el acceso al anuario provincial y municipal publicado por la ONEI, institucionalmente se disponen de los sistemas informatizados SICAT y GESTI que requieren de barreas de acceso a toda la información. En entrevistas a los expertos, se constató que aún la autonomía financiera municipal no es un indicador de desempeño en la economía municipal, hay dispersión de datos porque no se refieren de una misma base de datos, existencia de falta de compatibilidad entre las bases de datos institucionales.

3.1.1 Fuentes de Ingresos en el municipio Santiago de Cuba

Tal como se señaló en el Capítulo II de esta investigación, las principales fuentes de ingreso en el municipio, proceden de los ingresos cedidos que son los resultantes de ingresos tributarios, o sea, de impuestos, tasas y contribuciones, así como de ingresos no tributarios que, aunque son normados por el nivel central, el monto de su recaudación se le atribuye íntegramente a los presupuestos de las provincias y municipios⁶.

En el grafico 3.1, se refleja el comportamiento de los ingresos cedidos, en miles de pesos (MP), en el municipio de Santiago de Cuba, que se dividen en tributarios y no

⁶ Artículo 8 inciso e) Decreto Ley 192/99 del Ministerio de Finanzas y Precios.

tributarios en el periodo de, 2014 a 2018, donde se hace énfasis en los años 2017 y 2018:

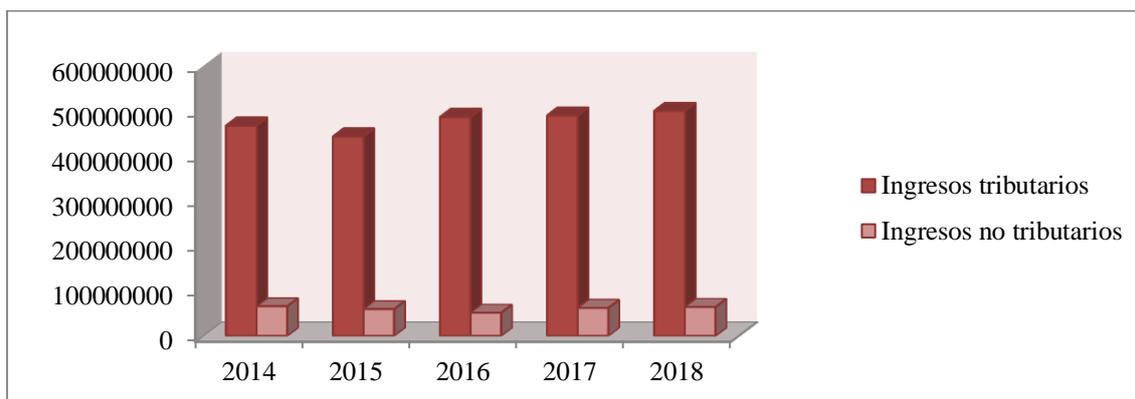


Grafico 3.1 Comportamiento de los Ingresos Cedidos en el Municipio: Tributarios y no Tributarios.
Fuente: Elaboración propia del autor.

Según recaudación de la ONAT se produjo un aumento de los Ingresos Cedidos al Presupuesto Municipal en el año 2017 de 588 859,9 MP, el cual representa el 102,2 % de lo planificado con un sobre cumplimiento de 12 715,6 MP. Ascendieron a 590957,9 MP los ingresos cedidos por caja, cifra que constituye el 102,6% de lo proyectado.

Para el 2018 según recaudación de la ONAT los Ingresos Cedidos al Presupuesto Municipal en Santiago de Cuba, aumentaron a 580196,9 MP, lo cual representa el 101,1 % de lo planificado con un sobre cumplimiento de 6479,5 MP. Ascendieron a 576828,6 MP los ingresos cedidos por caja, cifra que constituye el 100,2 % de lo programado, con 1031.7 miles de pesos de sobre cumplimiento.

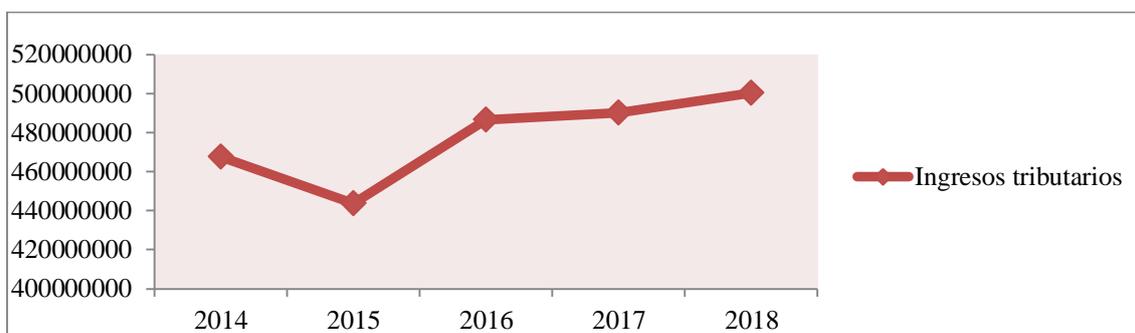


Grafico 3.2 Comportamiento de los Ingresos Tributarios en el Municipio Santiago de Cuba.
Fuente: Elaboración propia.

El análisis en relación al comportamiento de los Ingresos Tributarios forma parte de la principal fuente de recaudación del municipio Santiago de Cuba, el cual, sostuvo incumplimiento para el año 2017 en Impuesto sobre los Servicios Públicos. La recaudación de esta sección fue de 66 340,7 MP, con un incumplimiento de 230 772,4 MP.

La investigación arroja que en lo anterior, inciden los incumplimientos en las entregas de producciones financiadas, también se han detectado irregularidades y violaciones del

control interno en servicios gastronómicos e inestabilidad en el funcionamiento de centros de elaboración, con negativo impacto en la recaudación y aportes al Presupuesto del Estado. Hay insuficiente gestión de venta y no se logra, en todos los casos, el rendimiento previsto para cada recurso asignado a la actividad de gastronomía. En el nivel municipal el incumplimiento asciende a 25 740,0 MP.

A partir de los incumplimientos en la sección Impuesto sobre prestación de los servicios, el Consejo de Administración Municipal (CAM) de Santiago de Cuba ha implementado y sistematizado en acciones prácticas para incrementar los niveles de ventas, a través de ferias permanentes en determinados espacios, mayores ofertas gastronómicas y ferias en comunidades.

En la sección Tasas, para el año 2017 se recaudaron en Santiago de Cuba, 211,9 MP la cual incumple en 38,1 MP, por la falta de gestión en el cobro del potencial de ingreso existente por parte de Planificación Física y la ONAT.

Asimismo puede apreciarse que se sostuvo sobrecumplimiento para el año 2017 en los Impuesto sobre las Ventas, el cual recaudó 223 623,4 MP, con un sobrecumplimiento de 27 089,8 MP debido a los conceptos de Productos de Industrias Varias, Panes y Derivados de Harina de Ventas Liberadas con 3 155,6 MP y Otros Productos Alimenticios de Ventas Liberadas con un sobrecumplimiento de 26 439,9 MP, recaudando 187 688,1 MP de 161 248,2 MP programados. En este sentido se destacan además dentro de este impuesto:

- Panes y Derivados de Harina con una Venta Liberada de 3 155,6 MP.
- Productos de industria varias con 569,5 MP.

Al analizar el Impuesto sobre Ingresos Personales, se encuentra que fueron recaudados 79 932,0 MP, con un sobrecumplimiento de 6 841,2 MP.

Por su parte el Impuesto sobre los Recursos permitió la recaudación de 62 236,6 MP; con un sobrecumplimiento de 8 948,0 MP. Determinado por el sector empresarial y presupuestado con 5 665,2 y 3 234,2 MP, respectivamente. Aún se siguen con las acciones para llegar a todo el potencial de contribuyentes que debe aportar por cada establecimiento del municipio.

En cuanto a la recaudación de Otros Impuestos, el estudio evidencia que en Santiago de Cuba se ascendió a 53 944,3 MP, de 50 942,1 MP planificado; el cual sobre cumple en 3 002,2 MP. En relación con lo anterior resulta significativo el sobrecumplimiento en el Impuesto sobre Transmisión de Bienes o Herencias y Contribución Territorial con

3512,1 MP y 3 307,5 MP, respectivamente, por el impacto de las nuevas regulaciones emitidas para la compra –venta de viviendas y solares.

El análisis permite generalizar que para el año 2018 se sostuvo incumplimientos también en diferentes impuestos como Impuesto sobre los Servicios Públicos donde la recaudación de esta sección fue de 65 905,9 MP de los 89 211,3 MP planificados, con un incumplimiento de 23 305,4 MP y un 73,9 %. Al realizar una comparación con el mismo período de año anterior 2017, se puede apreciar que existe una disminución manifiesta en 434,8 MP.

Las principales deficiencias que fueron identificadas puede asumirse que corresponden al incumplimiento de las entregas de producciones financiadas, así como irregularidades y violaciones del control interno en servicios gastronómicos y comercio, entidades que determinan los ingresos al presupuesto del estado con negativo impacto en la recaudación y aportes al mismo.

El estudio realizado arroja que en el municipio Santiago de Cuba se analizaron los incumplimientos en la sección Impuesto sobre prestación de los servicios, y a partir de ello el Consejo de Administración Municipal (CAM) ha implementado y sistematizado acciones prácticas para incrementar los niveles de ventas, a través de ferias permanentes en determinados espacios, mayores ofertas gastronómicas y ferias en comunidades, entre otras.

Relacionado con el Impuesto sobre Ingresos Personales, se hace constar que se recaudaron 91 465,4 MP, de 92 462,3 MP planificados, mostrando un incumplimiento de 996,9 MP, que representa el 98,9 % de cumplimiento. Con respecto al mismo periodo del año anterior crece en 11 533,4 MP. En la valoración que se realiza del incumplimiento de este impuesto cabe destacar que está determinado por el trabajador por cuenta propia con 30 536,5 MP y un crecimiento de 2 701,1 MP, comparado con el mismo período del año anterior 2017.

El incumplimiento de esta sección está fundamentado, según el análisis realizado con el DMFP, por la paralización del proceso de inscripción de nuevos trabajadores durante 2018 con el objetivo de ordenar y reorganizar el trabajo por cuenta propia en la nación. Esto generó reducción del potencial de contribuyentes. A pesar de lograrse en 2018 una campaña de declaración jurada superior al 2017, persistieron indisciplinas fiscales y obligaciones pendientes de pagos que se incluyeron en el potencial de recaudación para este año.

A pesar de lo anterior es importante mencionar el sobrecumplimiento del 2018 en la sección Impuesto Sobre Ventas la cual recaudó 232 070,1 MP de 201 348,7 MP planificado, con lo cual se exhibe un sobre cumplimiento de 30 721,4 MP que representa el 115,3 % de cumplimiento, que al realizar la comparación, crece respecto al mismo periodo del año anterior 2017 en 8 446,7 MP. Es de destacar que los que mayor determinación tienen en esta recaudación son:

- Panes y Derivados de Harina- venta Liberada con 31 298,0 MP.
- Otros productos alimenticios-venta liberada con 185 015,9 MP.

Las valoraciones realizadas en relación con el Impuesto Sobre Utilidades se recaudaron 7 939,3 MP, lo cual sobre cumple en 7 643,4 MP. Este resultado lo determinan la circulación minorista en las empresas del Grupo de Comercio y Gastronomía. Comparado con el mismo período de año anterior 2017 este impuesto presenta una disminución de 20 349,7 MP.

Por su parte el Impuesto sobre los Recursos permitió que se recaudaran 62 160,4 MP de un plan de 59 716,8 MP; con un cumplimiento de 2 443,6 MP. Ello está determinado por el sector empresarial con 5 505,2, no obstante es bueno esclarecer que aunque el sector empresarial sobre cumple su plan, el sector presupuestado incumplen con 3 142,7 MP.

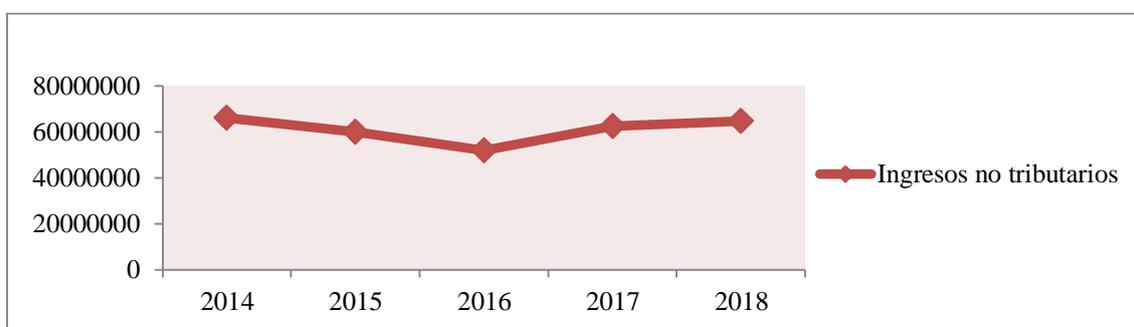


Grafico 3.3 Comportamiento de los Ingresos no tributarios en el Municipio.

Fuente: Elaboración propia.

Al realizar el análisis correspondiente puede apreciarse que en Los Ingresos no Tributarios para el año 2017 se sostuvieron incumplimientos lo cual estuvo dado que se recaudó 49 131,1 MP, incumpliendo en 13 416,7 MP. En lo anteriormente referido repercuten desfavorablemente el incumplimiento de Multas por Contravenciones Personales, con 10 220,3 MP, debido a la insuficiente gestión en el cobro de multas; Vivienda, con 3 279,7 MP, concentrándose el incumplimiento en Amortización de la Vivienda, por morosidad en la entrega de habitables por parte de planificación Física, e insuficiente gestión de cobros de las Direcciones de la Vivienda.

Del mismo modo se apreció que para el año 2018 los Ingresos no Tributarios sostuvieron incumplimientos también en 36 593,1 MP de un plan de 64 631,5 MP, incumpliendo en 28 038,4 MP. En correspondencia con el análisis que se realiza en la DMFP se valúa que repercuten desfavorablemente el incumplimiento de Multas por Contravenciones Personales, con 16 524,1 MP, debido a insuficiente gestión en el cobro de multas. Al realizar la Comparación con igual período de año anterior, se observa que existe en este impuesto, un decrecimiento equivalente a 6 274,7MP.

Comportamiento de los Gastos Corrientes en el municipio Santiago de Cuba.

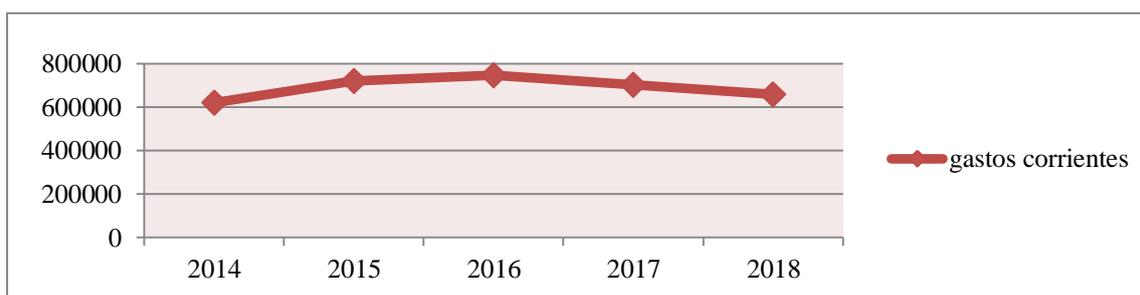


Gráfico 3.4 Comportamiento de los Gastos Corrientes en el Municipio.

Fuente: Elaboración propia.

El periodo correspondiente al 2017 cierra de forma ascendente el presupuesto con 559 988,9 miles de pesos de los cuales se utilizaron 554 430,6 miles de pesos, dejando de ejecutar 5 558,3 miles de pesos, este constituye el 99,0 %, esta no ejecución recae sobre unidades presupuestadas como:

- Administración Pública del Poder Popular con 1 366,2 miles de pesos.
- Cultura con 473,2 miles de pesos.
- Trabajo y Seguridad Social con 666,6 miles de pesos.
- Salud Publica con 3 885,2 miles de pesos.
- Vivienda con 92,1 miles de pesos.

No obstante presenta una sobre Ejecución Servicios Comunales con 610,7 miles de pesos.

Así mismo el periodo correspondiente al 2018 concluye con un presupuesto actualizado ascendente a 542 939,6 miles de pesos de los cuales se utilizaron 536 332,6 miles de pesos, dejando de ejecutar 6 607,0 miles de pesos, que representa 98,8 %, para este año la no ejecución recae sobre unidades presupuestadas como:

- Administración Pública del Poder Popular con 1 211,9 miles de pesos.
- Trabajo y Seguridad Social con 554,4 de pesos.
- Salud Publica con 4 609,5 miles de pesos.

Paso 2: Selección de estadísticas de indicadores y variables

Dada la disponibilidad de estadísticas para el análisis, se logra conformar la base de datos necesaria para poder implementar y analizar los indicadores propuestos por Rojas Cortés N. (2015) con ayuda del tabulador Excel se logró condensar las informaciones que permiten el cálculo de los indicadores expuestos en la tabla 3.1.

Tabla 3.1. Cálculo de los indicadores empelados para medir el grado de autonomía financiera municipal.

| Indicador | Fórmula | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------------|--|------|------|------|------|------|
| Capacidad financiera | Gastos corrientes/Ingresos propios | 108% | 117% | 104% | 94% | 95% |
| Autonomía financiera | Ingresos propios/ingresos totales | 78% | 85% | 64% | 71% | 82% |
| Rentabilidad | (Ingresos Totales-gastos totales)/gastos totales | 17% | 0% | 0% | 4% | 4% |
| Dependencia financiera municipal | (Ingresos participativos+ transferencias)/ingresos totales | 13% | 8% | 33% | 29% | 0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de Rojas Cortés N. (2015).

Las causas de los incumplimientos de los ingresos cedidos, tributarios y no tributarios así como de los gastos corrientes, se reflejan en los resultados expuestos en la tabla 3.1 lo que posibilitan inferir:

- Capacidad financiera en los años 2014 - 2016 el municipio muestra una situación financiera débil o vulnerable al superar los valores el 100%, tiende a mejorar partir del año 2017 pero se alerta su cercanía a 1, lo que indica que se deberán tomar provisiones para mejorar la situación de este indicador y con ello aportar al logro de la eficiencia en la administración pública en el municipio.
- Autonomía financiera: los valores que alcanza este indicador en el periodo 2014-2018 superan el 50%, se evalúan entre baja y media en los años 2014,2016 y 2017 y casi de alta⁷ en el resto de los años, lo que permite sugerir que aun el municipio está lejos de sus posibilidades de alcanzar la sostenibilidad en este indicador, por ende deberá ser considerado su escala como meta de desempeño.
- Rentabilidad: es un reflejo de la capacidad de ahorro cuyo mayor nivel lo alcanzó en el año 2014, reflejo que se logra el 17% beneficio obtenido por cada peso de gasto total. Valor que se reduce en los años 2017-2018 en que bajan los beneficios al 4%.
- Dependencia financiera municipal: según la escala de valoración de este indicador, se reconoce que sus valores en el período están por debajo del 50%, en los años 2016 y 2017 fueron los más comprometidos o dependientes, se debe resaltar la inestabilidad de este indicador. Los expertos proponen tomar de referencia los

⁷ Por estar cercano al límite inferior del intervalo.

valores menores de la autonomía que será el límite mínimo y mientras se acerque a cero %, mejor será la dependencia.

Existen indicadores de eficacia y financieros (solvencia y liquidez) que no se pudieron calcular por las barreras de acceso a la información, pero servirán de base para futuras investigaciones dada su importancia en la valoración del desempeño de la autonomía municipal. Los indicadores en el capítulo uno no serán utilizados en la investigación por la no disponibilidad de datos pero fueron destacados por su relevancia integradora de este análisis.

Como resultado de este paso se evidencia en el período 2014-2018 la existencia de vulnerabilidades en la capacidad financiera, autonomía financiera entre baja y media, baja e inestable rentabilidad, y dependencia media, todo ello argumenta la necesidad de la realización del paso 3.

Paso 3: Estimación, proyección y análisis de resultados

Resultados de la Regresión Lineal Simple entre ingresos cedidos y gastos corrientes

Definición de las variables

Dependiente

Y_i – observación del comportamiento de los Ingresos Cedidos partiendo de los valores de los Gastos Corrientes en pesos.

Independiente

X_1 – observación del comportamiento de los Gastos Corrientes en pesos.

De acuerdo con los datos recopilados para el análisis de regresión lineal simple a través del software SPSS v. 22.0, se obtiene la siguiente ecuación:

$$Y_i = 9\,292\,878,248 + 0,883X_1 + e_i \quad (1)$$

Interpretación de los parámetros

$\beta_0 = 9\,292\,878,248$ pesos, representan el monto de los Ingresos Cedidos cuando los Gastos Corrientes son cero.

$\beta_1 = 0,883$ pesos es la variación que experimentan los Ingresos Cedidos por cada peso en que se incrementan los Gastos Corrientes.

e_i = término de perturbación que presenta los gastos corrientes para todas las variables omitidas que pueden afectar los Ingresos Cedidos.

Para determinar la variación de los Ingresos Cedidos del municipio Santiago de Cuba en el año 2019, se sustituye el valor de los Gastos Corrientes planificados para este período en la ecuación 1.

$$Y_i = 92\,922\,878,248 + 0,883X_i \pm e_i \quad (1)$$

$$Y_i = 92\,922\,878,248 + 0,883(704\,398\,700) \pm e_i$$

$$Y_i = 92\,922\,878,248 + 621\,984\,052 \pm e_i$$

$$Y_i = 714\,906\,930 \text{ pesos}$$

Los Ingresos Cedidos estimados para el Municipio Santiago de Cuba en el año 2019 serán de 714 906 930 pesos para un valor puntual planificado de los gastos corrientes de 704 398 700 pesos. (Anexo # 5)

• **Análisis de la bondad del ajuste del modelo de regresión lineal**

- Coeficiente de correlación de Pearson (r) = 0,947. La relación lineal que existe entre los Ingresos Cedidos y los Gastos Corrientes es directa y fuerte.
- Coeficiente de determinación (R^2) = 0,896 Los cambios que se observan en los Ingresos Cedidos se explican en un 89,6 % por las variaciones de los Gastos Corrientes.
- Error típico de la predicción (e) = 1 670 654,483 Los valores estimados de los Ingresos Cedidos se desvían como promedio en 1 670 654,483 pesos de sus valores reales.

(Anexo # 6).

- Análisis de varianza. Se realizará según la siguiente prueba de hipótesis:

$$H_0: \beta_1 = 0$$

$$H_1: \beta_1 \neq 0$$

Como se ilustra en la tabla ANOVA, la suma de cuadrados de la regresión es mayor que la suma de cuadrados de los residuos, lo que es una muestra del buen ajuste del modelo, que se demuestra por su baja significación (0,00) con respecto al nivel alfa preestablecido (0,05). Por tanto, existe suficiente evidencia empírica para rechazar la hipótesis nula, razón por la cual los Ingresos Cedidos en el Municipio Santiago aportan significación al modelo. (ANEXO # 7)

• **Evaluación de los parámetros**

- Constante (β_0) = 9 292 878,248 pesos monto de los Ingresos Cedidos, si los Gastos Corrientes fuesen nulos.
- Coeficiente de regresión (β_1) = 0,883 pesos se incrementan los Ingresos Cedidos del Municipio Santiago de Cuba, por cada peso en que se incrementan los Gastos Corrientes. Indicador que sirve de base para ratificar los resultados alcanzados en el paso 2 en el cálculo del grado de autonomía municipal.

○ Prueba t Como el nivel de significación asociado a los estadísticos t es inferior al nivel alfa preestablecido (0,05), se plantea que la regresión es significativa para cada par de variables relacionadas.

- **Verificación de los supuestos**

- Supuesto de homocedasticidad.

Este supuesto se verifica a través de la prueba Rho - Spearman sobre la base de la siguiente prueba de hipótesis:

H_0 : residuos = homocedasticidad

H_1 : residuos \neq homocedasticidad

Como la significación asintótica bilateral entre los residuos no tipificados y la variable independiente Gastos Corrientes es (0,062) se encuentra por encima del nivel alfa preestablecido (0,05), entonces existe suficiente evidencia empírica para no rechazar la hipótesis nula, por lo que se cumple la homocedasticidad de los residuos. (ANEXO # 8)

- Supuesto de normalidad.

Para verificar el cumplimiento de este supuesto se utiliza la prueba Kolmogorov-Smirnov sobre la base de la siguiente prueba de hipótesis:

H_0 : residuos = normal

H_1 : residuos \neq normal

Como la significación asintótica bilateral es (0,053) se encuentra por encima del nivel alfa preestablecido (0,05), entonces existe suficiente evidencia empírica para no rechazar la hipótesis nula, por lo que los residuos del modelo siguen una distribución normal. (ANEXO # 9)

- Supuesto de independencia.

Se verifica utilizando la prueba de rachas mediante la siguiente prueba de hipótesis:

H_0 : residuos = independiente

H_1 : residuos \neq independiente

Como la significación asintótica bilateral es (0,059) se encuentra por encima del nivel alfa preestablecido (0,05), entonces existe suficiente evidencia empírica para no rechazar la hipótesis nula, por lo que los residuos del modelo son independientes entre sí. (ANEXO # 10)

Para analizar las potencialidades de ingresos, en la tabla 3.6, se calcula por la diferencia entre el monto de los Ingresos Cedidos estimados respecto a lo planificado.

Tabla 3.2. Determinación de potencialidades de ingresos UM: Pesos

| Indicador | Estimado | Planificado | Diferencia |
|------------------|----------------|----------------|----------------|
| Ingresos Cedidos | 714 906 930,30 | 611 992 000,00 | 102 914 930,30 |

Fuente: Elaboración propia del autor

Se planifica en el año 2019 por debajo de lo estimado con la regresión en todo el período 2014 - 2018, lo cual indica la existencia de potencialidades de ingresos cedidos en el municipio, muy relacionadas con el comportamiento del cumplimiento de los planes de recaudación fiscal del municipio.

Proyección de ingresos cedidos con Alisamiento Exponencial

Se desea analizar el comportamiento de la tendencia de los ingresos cedidos durante el año 2019, lo cual fue posible aplicando el análisis del alisamiento exponencial, cuyos resultados se resumen en la Tabla 3.3.

Tabla 3.3. Resumen del análisis del alisamiento exponencial.

| TIPO DE MODELO | Root Mean Squared Error (RMSE) |
|------------------------------|--------------------------------|
| Simple | 1579185,375 |
| Holt | 1323541,738 |
| Bronw | 1314998,125 |
| <i>Tendencia Amortiguada</i> | <i>1212526,560</i> |
| Estacional Simple | 1732706,266 |
| Aditivo de Winters | 1516956,759 |
| Multiplicativo de Winters | 2002127,974 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del alisamiento exponencial.

Luego de emplear y analizar todos los modelos, se concluye que el mejor patrón a seguir es el de Tendencia Amortiguada, este presenta el menor margen de error (RMSE) en comparación con los otros modelos, y por tanto tiene menor incertidumbre respecto a los valores reales de los ingresos cedidos y con ello ofrece el mejor pronóstico para el año 2019. (Anexo # 11)

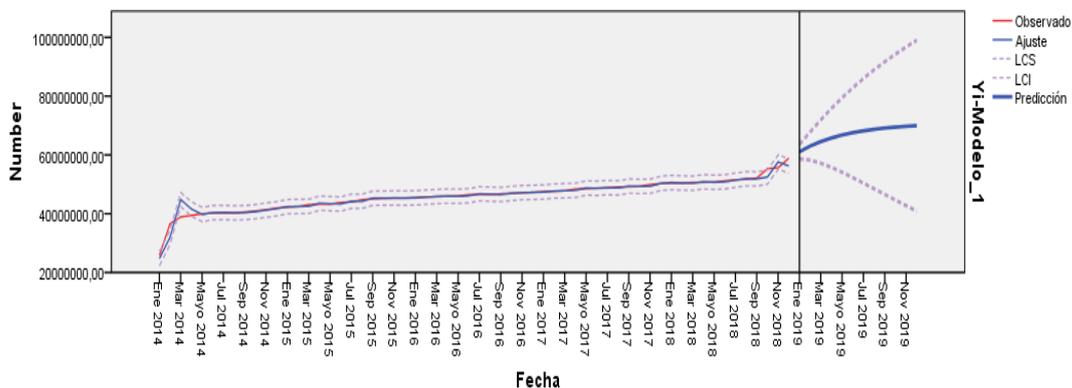


Gráfico 3.5 Proyección futura de los Ingresos Cedidos hasta el final del 2019.

Fuente: Paquete estadístico SPSS.v22.0, Alisamiento Exponencial.

Para los últimos seis meses del 2019 el monto de los Ingresos Cedidos pronosticados tiende a crecer debido a las potencialidades que posee el Municipio, por lo que supera a

lo planificado en 54 705 534,7 pesos (Anexo # 12). Esta tendencia corrobora la existencia de reservas de ingresos en el municipio, en la medida en que se identifiquen se podrán crear los mecanismos necesarios para recaudar esos ingresos potenciales, y con ello consolidar la autonomía financiera.

Análisis de resultados

Determinación del grado de autonomía financiera municipal

A partir de los resultados de la regresión se procede a calcular el grado de autonomía municipal.

Tabla 3.4. Determinación del grado de autonomía financiera municipal.

| Indicador | Cálculo | Grado | Evaluación |
|---|-------------------------|-------|------------|
| Grado de autonomía financiera municipal | 611 992 000/714 906 930 | 85% | Alta |

Fuente: Elaboración propia del autor.

Como resultado de la estimación se logra determinar el grado de autonomía financiera municipal, evaluando sus resultados de alta, con una situación financiera buena, pero las acciones deberán centrarse en la elevación de ambos indicadores ingresos propios y totales, para encaminarse hacia la búsqueda de la sostenibilidad en el logro de la autonomía financiera, de ahí que sea necesario que su cálculo y evaluación se conviertan en resultados del desempeño económico municipal.

Para corroborar esto, en lo que resta del año 2019, se procedió a analizar el comportamiento del grado de autonomía financiera municipal en el período de junio a diciembre, por ello se relacionan los valores totales por meses de Ingresos planificados para el presupuesto municipal en el año 2019 con los valores alcanzados de Ingresos Cedidos en la proyección realizada por el alisamiento exponencial hasta diciembre del 2019, según se ilustra en la Tabla 3.5.

Tabla 3.5. Estimación del grado de autonomía municipal en el periodo junio-diciembre 2019 a partir de los resultados del alisamiento exponencial.

| Periodo de tiempo (2019). | Valores estimados de Ingresos Cedidos. (pesos) | Valores totales de Ingresos planificados por el DMFP. (pesos) | Autonomía financiera municipal | Estimación de autonomía financiera municipal para 2019 (%) |
|---------------------------|--|---|--------------------------------|--|
| Junio | 67 570 543,41 | 68 522 000 | 0,98 | 98 |
| Julio | 68 210 926,23 | 74 974 600 | 0,91 | 91 |
| Agosto | 68 725 482,97 | 68 875 200 | 0,99 | 99 |
| Septiembre | 69 138 936,66 | 63 278 700 | 1,09 | 109 |
| Octubre | 69 471 152,61 | 59 248 600 | 1,17 | 117 |
| Noviembre | 69 738 092,86 | 56 333 300 | 1,23 | 123 |
| Diciembre | 69 952 583,17 | 42 953 800 | 1,62 | 162 |
| Total | 412855134,7 | 434186200 | 0,95 | 95 |

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de la Tabla 3.5 se denota la tendencia creciente de este indicador, al parecer en los meses finales del año se tiene a consolidar la autonomía financiera municipal.

Paso 4: Propuestas para la gestión Pública del proceso de presupuestación.

Tabla 3.6. Propuesta para la gestión pública.

| Acciones | Objetivo | Responsable | Tiempo | Criterio de desempeño según plan |
|------------------------|---|--------------------|---------------|--|
| Diagnóstico | Analizar las fortalezas y debilidades en el cumplimiento del plan de la economía, población, sistema económico, recaudación fiscal, gasto. | ONAT, DFP, CAM. | Anual | Cumplimiento del VAB Cumplimiento de planes por niveles de actividad económica. Niveles de recaudación. Comportamiento de los gastos totales y corrientes. |
| VARIABLES Y RESULTADOS | Valorar: el comportamiento de ingresos cedidos, porcentaje de ingresos por transferencias, coeficiente de endeudamiento, índice de dependencia financiera municipal, entre otros. Incorporación a la base de datos de los sistemas informáticos de cada institución. Homogeneizar bases de datos. | ONEI, ONAT, DFP. | Mensual | Calculadas y evaluadas según escala de valoración por indicador como meta de desempeño. |
| Cálculo | Cálculo de la autonomía, dependencia, liquidez, solvencia, rentabilidad, autocosteabilidad, calidad, cantidad y precio adecuado, entre otros. | ONAT, DFP, CAM. | Mensual | Cálculo con datos reales y a partir de la fórmula obtenida a partir de la regresión. |
| Superación | Capacitar a los responsables institucionales vinculados al análisis y evaluación de los resultados. | ONAT, DFP, CAM. | Anual | % de trabajadores capacitados y evaluados. |
| Seguimiento y control | Incorporar en el análisis mensual institucional el comportamiento del grado de autonomía financiera municipal así como en el balance anual. | ONAT, DFP, CAM. | Mensual | Balance e informe de cierre. |

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Como resultado de esta investigación, se proponen las siguientes conclusiones:

1. Se logra estimar el grado de autonomía financiera municipal y se formulan propuestas de mejoras para el proceso de presupuestación, cumpliendo de esta forma la hipótesis de la investigación.
2. Se logra asumir que determinada por los recursos tributarios y las transferencias intergubernamentales, la autonomía financiera es la capacidad de los municipios de crear, recaudar y decidir el destino de sus recursos para satisfacer los gastos derivados del cumplimiento de sus competencias. Pero se logrará en los marcos de la descentralización financiera.
3. Con el fin de organizar metodológicamente la investigación se propone el diseño esquema para la estimación de grado de autonomía presupuestaria municipal compuesto de cuatro pasos: diagnóstico, selección de variables e indicadores, estimación, proyección y análisis de resultados y propuestas para la gestión pública, que considera la necesaria retroalimentación que conlleva este proceso el cual fue operacionalizado con sus técnicas de análisis.
4. Como resultado de la aplicación del esquema se logra diagnosticar el municipio, se logra determinar y evaluar en el período 2014-2018 el grado de autonomía financiera municipal, en la que se detectan existencia de vulnerabilidades en la capacidad financiera, autonomía financiera entre baja y media, baja e inestable rentabilidad, y dependencia media.
5. Producto de la regresión y el alisamiento exponencial se logra estimar los ingresos totales y su proyección en 6 meses, lo cual permitió determinar el grado de autonomía financiera municipal de alta, y establecer propuestas para la toma de decisiones.

RECOMENDACIONES

A la dirección de Finanzas y precios, de la ONAT y el CAM:

1. Incorporar como indicador de desempeño de la economía municipal el cálculo y evaluación del grado de autonomía financiera municipal.
2. Aplicar el orden metodológico propuesto en el esquema para garantizar la lógica del análisis como herramienta para establecer propuestas para la toma de decisiones, cálculo de variables e indicadores, establecer comparaciones con el resto de los municipios.

A la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales:

3. Continuar con la investigación para determinar otros instrumentos de análisis (solvencia, liquidez) y cálculos de otros indicadores que le aporten más solidez al análisis.
4. Incorporar el estudio del tema como parte de asignaturas optativas en el estudio de la economía global.

BIBLIOGRAFÍA

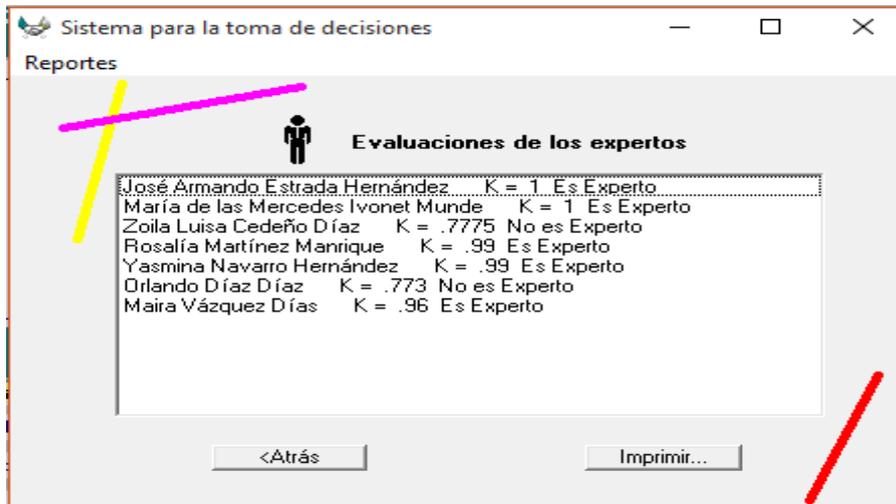
1. Barcelata Chávez H. (2010). Las finanzas públicas estatales y municipales en México. Recuperado del sitio <https://www.uv.mx/ofp/files/2014/05/LASFINANZASPUBLICASESTATALESYMUNICIPALESENMeXICO.pdf>.
2. Carrera-Justiz, F. (1913) El derecho público y la autonomía municipal, La Habana, citado por Albi, F., Derecho municipal comparado del mundo hispánico, Madrid. Recuperado del sitio <https://ufdc.ufl.edu/AA00021755/00001/3j>.
3. Díaz Legón O. J. (2016). “Fundamentos políticos-jurídicos para la descentralización fiscal en pos del desarrollo local en Cuba”, Tesis presentada en opción al Título Académico de Doctor en Ciencias Jurídicas, La Habana, p. 107. Recuperado del sitio <http://repo-fcsh.upr.edu.cu>.
4. Diccionario de la Lengua Española (DRAE) edición 22ª, publicada en 2001.
5. Espallargas D. (2012). Econometría y Series Temporales. Aplicaciones. Editorial Félix Varela.
6. Fanlo Loras A. (1998). Las prerrogativas locales, En Tratado de Derecho Municipal, V.I., Editorial Civitas, Madrid, p. 511. Recuperado del sitio <https://studylib.es/doc/6399696/f--derecho-local-dal-prg09.wpd>.
7. García Pérez N. L. (2014). La autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal. ¿Hacia dónde legislar?,” Premio Nacional de Finanzas Públicas, 2014. Recuperado del sitio <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-33802015000100004>.
8. Hernández Aguilar O. (2014). “La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba”, Revista mexicana de Derecho Constitucional, Número 30, enero-junio, p. 109. Recuperado del sitio www.juridicas.unam.mx.
9. Hernández, Antonio M. (2003). Derecho municipal, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Recuperado del sitio <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1099/1.pdf>.
10. Hernández, Antonio María (2003). Ob. Cit., p. 319. Citado por la Lic. De la Caridad Morales Ortíz Zahily (2018). en Tesis de opción del Título académico de Master en Derecho constitucional y administrativo.

11. Konstantinovsky N (2011). Autonomía municipal y Coparticipación. Ponencia. 6^{to} Congreso Argentino de Administración Pública. Recuperado del sitio <https://aaeap.org.ar/congresos/vi-congreso-argentino-de-administracion-publica/>.
12. MFP (2017) Ministerio de Finanzas y Precios. En Revista Cubana de Finanzas y Precios Vol. 1 No. 2, Abril-Junio, ISSN en trámite, RNPS-e 2449. Recuperado del sitio http://www.mfp.gob.cu/revista_mfp/.
13. Montoya Castaño J. (2014). Guía práctica para la elaboración, presentación y ejecución del presupuesto municipal. ©Instituto para el Desarrollo de Antioquia – IDEA. ISBN: 978-958-99868-6-8. Edición No. 17. Recuperado del sitio https://www.idea.gov.co/BibliotecaPublicaciones/Guía_para_la_elaboración_presentación_y_ejecución_del_presupuesto_municipal.pdf.
14. Morales Ortíz, Z. (2018). La autonomía financiera municipal en Cuba: pautas para su reconocimiento constitucional en función del desarrollo local”. Tesis de Opción del Título Académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo. Recuperado del sitio.
15. Pablos Mateos F. (2015). “Autonomía y suficiencia financiera en la Hacienda Local”, Tesis doctoral, Universidad de Extremadura, España, p. 97. Recuperado del sitio <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive>.
16. PCC (2017). Tabloide I: “Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017 (I)”: Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021. P. 9.
17. Pérez Hernández L. y Prieto Valdés M. (2012). “La descentralización de decisiones a favor de los municipios. Un reto y una necesidad de los pueblos”, pp. 192-213 en Temas de... Ob. Cit. Recuperado del sitio http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext.
18. Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M. (2012). “Consideraciones en torno a un proyecto de ley de organización y funcionamiento de los municipios”, pp. 210-213, en Temas de... Ob. Cit. pp. 212. Recuperado del sitio <http://eduniv.mes.edu.cu>.

19. Pérez Villanueva Omar E. (2014). La administración del presupuesto del estado cubano, una valoración. Recuperado del sitio www.ceec.cu.
20. Rojas Cortés N. (2015). Perfeccionamiento de la evaluación económica y financiera de gobiernos locales (Cuba) recuperado del sitio www.monografía.com/Economía/index.shtml.

ANEXO

Anexo # 1. Resultado de la selección de expertos obtenidos por el programa DECISIÓN.



Anexo # 2. Entrevistas a los expertos

Se está realizando una investigación sobre la determinación y evaluación del grado de autonomía financiera municipal en aras de mejorar el proceso de presupuestación, se acude a usted para conocer sus opiniones sobre este proceso.

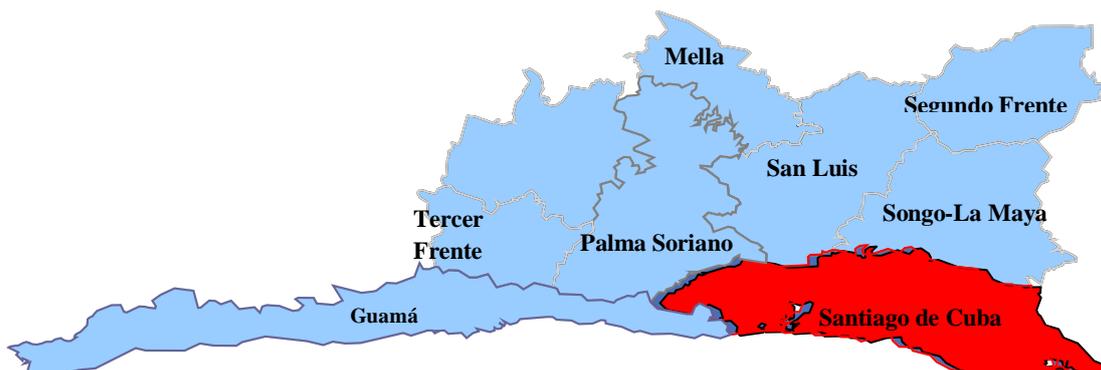
Sexo: _____ Experiencia laboral _____

- Nivel de conocimiento sobre la autonomía financiera municipal
- Existen estadísticas para determinar el grado de autonomía financiera municipal.
- Existen coordinación entre las bases de datos de la ONEI y DFPF
- ¿Qué acciones se proponen para mejorar el proceso de presupuestación?
- Criterios para evaluar el grado de autonomía financiera municipal

Escala para evaluar la autonomía 50-100% _____ Rango 10 ____ 20____

Escala para evaluar la dependencia 0-50% _____ Rango 10 ____ 20____

Anexo # 3. Localización geográfica del Municipio Santiago de Cuba



Anexo # 4. Ingresos participativos según denominación en la ley Anual del Presupuesto

| Ingresos participativos según denominación en la ley Anual del Presupuesto por concepto de: | | |
|---|---|---|
| Año | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Impuestos de Circulación y sobre Ventas no cedidos. ➤ Impuesto sobre Utilidades de las empresas de subordinación nacional ubicadas en sus territorios. | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Impuestos sobre Ventas mayoristas y minoristas y Especiales no cedidos. ➤ Impuesto sobre Utilidades de las empresas de subordinación nacional ubicadas en sus territorios. |
| 2013 | Hasta el 30 % (45,3%) | |
| 2014 | | |
| 2015 | | |
| 2016 | Hasta el 30 % (58,1%) | |
| 2017 | Hasta 15 % (40,7 %) | |
| 2018 | Hasta el 15 % (39,4 %) | |
| 2019 | Hasta el 20 % (61,1%) | |

Tabla 1 “Porcentaje de participación del Presupuesto provincial de Santiago de Cuba en los ingresos del Presupuesto Central”

Fuente: Capítulo de los Presupuestos locales/ Sección primera/Generalidades de la ley Anual del Presupuesto.

Anexo # 5. Resultados de regresión lineal y sus coeficientes

| Modelo | Coeficientes no estandarizados | | Coeficientes tipificados | t | Sig. | Estadísticos de colinealidad | |
|-------------------|--------------------------------|---------------|--------------------------|--------|------|------------------------------|-------|
| | B | Error típico. | Beta | | | Tolerancia | FIV |
| 1 (Constante) | 9292878,248 | 1655856,020 | | 5,612 | ,000 | | |
| Gastos corrientes | ,883 | ,039 | ,947 | 22,409 | ,000 | 1,000 | 1,000 |

a. Variable dependiente: Ingresos cedidos

Anexo # 6. Resumen del modelo

| Modelo | R | R cuadrado | R cuadrado corregida | Error típ. de la estimación | Durbin-Watson |
|--------|-------------------|------------|----------------------|-----------------------------|---------------|
| 1 | ,947 ^a | ,896 | ,895 | 1670654,48361 | ,817 |

a. Variables predictoras: (Constante), Gastos corrientes

b. Variable dependiente: Ingresos cedidos

Anexo # 7. Tabla: ANOVA

| Modelo | | Suma de cuadrados | gl | Media cuadrática | F | Sig. |
|--------|-----------|-------------------|----|------------------|---------|-------------------|
| 1 | Regresión | 1,402E15 | 1 | 1,402E15 | 502,177 | ,000 ^a |
| | Residual | 1,619E14 | 58 | 2,791E12 | | |
| | Total | 1,564E15 | 59 | | | |

a. Variables predictoras: (Constante), Gastos corrientes

b. Variable dependiente: Ingresos cedidos

Anexo # 8. Correlaciones

| | | | Unstandardized Residual | Gastos corrientes |
|-----------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------|-------------------|
| Rho de Spearman | Unstandardized Residual | Coefficiente de correlación | 1,000 | ,264* |
| | | Sig. (bilateral) | . | ,062 |
| | | N | 60 | 60 |
| | Gastos corrientes | Coefficiente de correlación | ,264* | 1,000 |
| | | Sig. (bilateral) | ,062 | . |
| | | N | 60 | 60 |

La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Anexo # 9. Prueba de Kolmogorov-Smirnov para una muestra

| | | Unstandardized Residual |
|------------------------------------|--------------------------|-------------------------|
| N | | 60 |
| Parámetros normales ^{a,b} | Media | ,0000000 |
| | Desviación típica | 1656435,88900556 |
| | Diferencias más extremas | |
| | Absoluta | ,209 |
| | Positiva | ,147 |
| | Negativa | -,209 |
| Z de Kolmogorov-Smirnov | | 1,619 |
| Sig. asintót. (bilateral) | | ,053 |

a. La distribución de contraste es la Normal.

b. Se han calculado a partir de los datos.

Anexo # 10. Prueba de rachas

| | Unstandardized Residual |
|------------------------------|-------------------------|
| Valor de prueba ^a | 348383,78671 |
| Casos < Valor de prueba | 30 |
| Casos >= Valor de prueba | 30 |
| Casos en total | 60 |
| Número de rachas | 13 |
| Z | 3,687 |
| Sig. asintót. (bilateral) | ,059 |

a. Mediana

Anexo # 11. Resultados del Alisamiento exponencial Estadísticos del modelo

| Modelo | Número de predictores | Estadísticos de ajuste del modelo | | | | Ljung-Box Q(18) | | | Número de valores atípicos |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------------------|----------------|-------------|-------|-----------------|----|------|----------------------------|
| | | R ² estacionaria | R ² | RMSE | MAPE | Estadísticos | DF | Sig. | |
| Ingresos Cedidos-Modelo_1 | 0 | ,358 | ,946 | 1212526,560 | 1,205 | 6,977 | 15 | ,958 | 0 |

Anexo # 12. Diferencia entre los Ingresos Cedidos proyectados y los planificados, en pesos.

| Meses estimados | Datos estimados | Datos planificados | UM: Pesos |
|-----------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Junio | 67570543,41 | 52319000 | |
| Julio | 68210926,23 | 60194800 | |
| Agosto | 68725482,97 | 57650200 | |
| Septiembre | 69138936,66 | 49198200 | |
| Octubre | 69471152,61 | 52163700 | |
| Noviembre | 69738092,86 | 50648000 | |
| Diciembre | 69952583,17 | 35975700 | Diferencia |
| Total | 412855134,7 | 358149600 | 54705534,7 |

Anexo # 13. Resumen de la ejecución del presupuesto en el periodo de 2014 - 2018

| Años | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Ingresos netos | 658914,4 | 585305,9 | 866441,4 | 838167,5 | 683239,6 |
| Ingresos brutos | 586608,8 | 518648,7 | 547273,7 | 797582,8 | 558169,6 |
| Devolución de ingresos | 3346,2 | 3002,9 | 5889,5 | 10460,7 | 16200 |
| Ingresos cedidos | 511076,5 | 500081,7 | 556908,4 | 590957,9 | 558169,6 |
| Transferencias generales | 75532,3 | 18567 | 286411,3 | 245046,8 | 0 |
| Deuda tributaria | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ingresos participativos | 10119 | 30058,9 | 0 | 0 | 0 |
| Transferencias del presupuestos con Destino específico gastos corrientes | | 0 | 0 | 0 | 141270 |
| Transferencias de nivelación | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total de gastos | 623669 | 582760 | 867895,6 | 804096,4 | 659737,1 |
| Total de gastos corrientes | 619378 | 721215,4 | 746219,6 | 704429,4 | 659437,1 |
| Total de gastos corrientes de la actividad presupuestada | 554418,4 | 582760 | 580759,3 | 554430,6 | 528469,6 |
| Gastos de capital | 4291 | 503938 | 121676 | 99667 | 300 |
| Déficit o superávit corriente | 104496 | 2545,9 | -1454,3 | 34071,1 | 23502,5 |

Anexo # 14. Total de los Ingresos Cedidos en el municipio Santiago de Cuba para el periodo 2014 – 2018

| Ingresos cedidos | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Ingresos tributarios | 467604000 | 443541100 | 486671989,2 | 490127472,6 | 500388291,4 |
| Ingresos no tributarios | 66207100 | 59883900 | 51797500 | 62547800 | 64631500 |
| TOTAL de Ingresos Cedidos | 533811100 | 503425000 | 538469489,2 | 552675272,6 | 565019791,4 |

Anexo # 15. Recursos tributarios del municipio Santiago de Cuba para el periodo 2014 - 2018

| Ingresos tributarios | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Impuesto de Circulación y Ventas | 218013800 | 189122300 | 214936789,2 | 196533600 | 201348700 |
| Impuesto sobre los Servicios Públicos | 37113600 | 32308500 | 48470100 | 89413100 | 89211300 |
| Aranceles de Aduana | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Impuesto sobre Utilidades | 5313800 | 6408900 | 10383700 | 26609300 | 295900 |
| Impuestos sobre Ingresos Personales | 47627300 | 41596800 | 58080400 | 73090800 | 92462300 |
| Impuestos sobre los Recursos | 145850700 | 125200600 | 105643500 | 53288600 | 59716800 |
| Otros Impuestos | 12990100 | 48629000 | 48857300 | 50942072,64 | 57093291,39 |
| Tasas | 694700 | 275000 | 300200 | 250000 | 260000 |
| TOTAL de Ingresos Tributarios | 467604000 | 443541100 | 486671989,2 | 490127472,6 | 500388291,4 |

Anexo # 16. Recursos no tributarios del municipio Santiago de Cuba para el periodo 2014 - 2018

| Ingresos no tributarios | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Recargo por mora | 14121800 | 13968100 | 5119900 | 5551000 | 7628700 |
| Derecho de tonelaje | 19000 | 18500 | 17300 | 14200 | 14200 |
| Otros derechos | 4500 | 3500 | 2300 | 900 | 900 |
| Multas del código penal | 34360400 | 33849400 | 35000000 | 38500000 | 38524200 |
| Multas aduanales | 49600 | 33200 | 26400 | 27000 | 27400 |
| Reintegro de años anteriores | 13000 | 28300 | 25200 | 16000 | 16200 |
| Reintegro de préstamos a trabajadores decreto 91 | 33000 | 31600 | 33700 | 34000 | 34500 |
| Reintegro de préstamos a estudiantes curso diurno | 51800 | 17300 | 23700 | 24000 | 24300 |
| Amortización de la vivienda | 5827200 | 5583400 | 5300000 | 9500000 | 9633000 |
| Viviendas vinculadas o medios básicos | 180000 | 360200 | 210400 | 245100 | 255000 |
| Solares yermos | 466800 | 981700 | 495400 | 600000 | 632000 |
| Otros ingresos vivienda | 500000 | 216500 | 116400 | 19100 | 21000 |
| Decomisos y confiscaciones | 32200 | 108100 | 47500 | 410200 | 480900 |
| Penas uso no rac.portad.ene.sm | 3600 | 300 | 0 | 0 | 0 |
| Recargo de apremio | 1329200 | 1161500 | 1106200 | 1200000 | 1816800 |
| Otros ingresos no tributarios | 8002000 | 3366900 | 4025600 | 4851200 | 3919100 |
| Convenio efectos electrodomésticos | 13000 | 14000 | 7000 | 13100 | 13300 |
| Int. aplazam. Deuda tributaria | 200000 | 100000 | 220500 | 1520000 | 1566300 |
| Cobro efectos electrodomésticos | 1000000 | 41300 | 20000 | 22000 | 23700 |
| TOTAL de Ingresos no Tributarios | 66207100 | 59883800 | 51797500 | 62547800 | 64631500 |