

Retos de la Administración Pública para la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local

Challenges of the Public Administration for the administration of the financing of the local development



Raysa Capote Pérez¹, Carlos Cesar Torres Páez², Luis del Castillo Sánchez³

¹Licenciada en Economía, Profesora Asistente, Profesora e investigadora del Centro de Estudios de Dirección, Desarrollo Local, Turismo y Cooperativismo. Universidad de Pinar del Río «Hermanos Saíz Montes de Oca». Correo electrónico: rcapote@upr.edu.cu

²Doctor en Ciencias Económicas, Profesor Auxiliar, Director del Centro de Estudios de Dirección, Desarrollo Local, Turismo y Cooperativismo. Universidad de Pinar del Río «Hermanos Saíz Montes de Oca». Correo electrónico: carlosc@upr.edu.cu

³Licenciado en Economía, Doctor en Ciencias Económicas, Profesor Titular. Universidad de La Habana. Correo electrónico: luiqui@fec.uh.cu

Recibido: 22 de junio de 2018.

Aprobado: 4 de julio de 2018.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo identificar las potencialidades y limitaciones que en materia de gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local se evidencia en la provincia de Pinar del Río, utilizando para ello un conjunto de fuentes secundarias y primarias de información, a partir de las necesidades identificadas. Se puede concluir que, la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local en la provincia de Pinar del Río se caracteriza por ser asistémica y desarticulada, limitando el aprovechamiento de recursos locales y el cierre del ciclo de la planificación estratégica local. Además, no se identifica la existencia de herramientas de planificación territorial que establezcan las bases para la gestión del proceso de financiamiento.

ABSTRACT

The objective of this article is to identify the potentialities and limitations of the management of the local development financing process in the province of Pinar del Río, using a set of secondary and primary sources of information based on the needs identified. It can be concluded that the management of the process of financing local development in the province of Pinar del Río is characterized by being asystematic and disjointed, limiting the use of local resources and closing the cycle of local strategic planning. In addition, the existence of territorial planning tools that establish the basis for the management of the financing process is not identified.

Palabras clave: desarrollo local; financiamiento; potencialidades; limitaciones.

Keywords: local develop; financing; potentialities; limitations.

INTRODUCCIÓN

Los cambios y tendencias que se manifiestan en el ámbito tecnológico, científico, político y socioeconómico plantean retos a la gestión del Estado, que han de ser asumidos desde nuevos paradigmas de gestión pública y con un enfoque más interdisciplinar y sistémico.

En los mecanismos de planificación se aprecia una transición de esquemas de centralización a un mayor reconocimiento de la importancia del territorio como factor de desarrollo. En esta dirección toman auge los enfoques de desarrollo local, como procesos de construcción y cambio estructural orientado al aprovechamiento de recursos endógenos y exógenos Torres, (2016).

Importantes autores nacionales e internacionales como Messina, (2003); Singer, (2005), Muñoz, (2008); Piña, Hernández y Gómez, (2017); Traba, Lino y Tamayo, (2013); Betancourt y Sagebien, (2013); Kong y Moreno, (2014); Pérez, Bertoni, Sattler y Terreno (2015); Rivera y Del Pozo, (2016) y Fuentes, (2016) coinciden en señalar que, dentro de cualquier estrategia de desarrollo, la gestión del financiamiento a escala local constituye un elemento fundamental a ser considerado, no solo por su escasez, sino por la necesidad de una administración eficiente y oportuna de los existentes; es preciso estimular el ahorro, pensar en fuentes internas y en la búsqueda de financiamiento externo que apoye procesos territoriales y permita el

aprovechamiento de los recursos materiales, humanos y tecnológicos, tanto endógenos como exógenos.

A partir de la consulta de la bibliografía especializada en el tema, se constatan aportes teóricos y metodológicos a nivel de esquemas, procedimientos, mecanismos e instrumentos de financiamiento. Al respecto, autores tales como Muñoz, (2008); Manuelito y Jiménez, (2010); Gutiérrez y Goitisoló, (2010); Neamtan, (2013); Batallas, (2013); García, (2014); Traba, (2014); Hermann, (2014); Pérez, Bertoni, Sattler y Terreno, (2015); French-Davis, (2016) coinciden en reconocer que:

- 1) Se concentran en los sectores más pobres, lo cual limita el aprovechamiento del potencial endógeno asociado a los procesos de desarrollo local, lo que requiere abarcar actores socioeconómicos de características heterogéneas.

- 2) Escasa coordinación entre la población objetivo con el resto de los actores socioeconómicos, restringiendo las posibilidades de creación de redes orgánicas de producción y reproducción.

- 3) Limitada participación del sector público en los procesos de gestión de financiamientos, sin tener en cuenta su función de agente conductor de las políticas para el desarrollo y sus potencialidades para articular los diferentes actores, convirtiéndose en un

simple agente promotor de la iniciativa privada.

4) Representan, por lo general, un negocio lucrativo más, en el cual las finanzas se ven como un fin en sí mismo, que sirve para crear más dinero y no como un mecanismo de fomento de desarrollo económico y social sobre bases sostenibles que incidan en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

5) Pueden manejarse no solo como medio para atender la emergencia, sino como alternativas que contribuyen a generar nuevas estructuras socioeconómicas que no reproduzcan la exclusión y la pobreza.

En Cuba, a partir del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) se actualiza el modelo de desarrollo económico y social, a partir del cual se evidencia una voluntad política de fomentar los procesos de autogestión del desarrollo a escala municipal, expresada en la Conceptualización del Modelo, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 y los Lineamientos aprobados en el VI y VII Congreso del PCC.

Estos procesos de autogestión municipal se fortalecen a partir del diseño de sus estrategias, las cuales deben estar en correspondencia con la de la provincia y el país, de modo que el municipio se fortalezca como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentable, con una sólida base económico-productiva, sociocultural, institucional y medioambiental, aprovechando recursos endógenos y exógenos y la articulación interactoral, interterritorial y multinivel.

Para la materialización de este objetivo, resulta esencial el carácter territorial del plan como parte integrante del sistema de planificación de la economía nacional; ello

supone una adecuada coordinación de todos los niveles, distinguiendo dos aspectos. Primero: el papel que se le atribuye a cada municipio en la concepción del plan de desarrollo provincial y nacional, a partir del fomento de políticas territoriales con el fin de reducir desproporciones y de potenciar actividades de interés provincial y nacional y segundo: el papel que corresponde a las líneas estratégicas del desarrollo municipal, que se determinan sobre la base de sus potencialidades y capacidades, así como de las necesidades y expectativas de sus pobladores.

En la actualidad, existen diversidad de fuentes de financiamiento para el desarrollo local, entre las que se encuentran: plan de la economía, presupuesto, fondos para proyectos de Iniciativa Municipal de Desarrollo Local (IMDL), crédito bancario, contribución territorial para el desarrollo local, cooperación internacional, inversión extranjera y fondos propios del sistema empresarial estatal y no estatal, personas naturales. No obstante, se evidencian insuficientes niveles de articulación, alcance y utilización de estas fuentes, así como de las capacidades de los actores locales para la planificación y gestión de la financiación para el desarrollo y ausencia de herramientas integrales que aborden estos temas de manera sistémica.

Atendiendo a lo anteriormente planteado, el objetivo del presente artículo es identificar las potencialidades y limitaciones que, en materia de gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local, se evidencian en la provincia de Pinar del Río.

MATERIALES Y MÉTODOS

Durante la investigación se aplicó el método dialéctico-materialista, como método general de la economía política marxista y del cual se derivan todos los demás métodos; este permite destacar el carácter contradictorio, y a la vez desarrollador, que tienen las relaciones de los componentes del objeto de investigación, encauzando las pesquisas a la búsqueda de nuevas regularidades, funciones y estructuras en el proceso de gestión del financiamiento del desarrollo local. Se utiliza el método histórico y lógico para determinar las tendencias de la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local desde la administración pública municipal.

Otro método utilizado es el de medición, el cual se empleó en el diagnóstico cualitativo de la situación a investigar, es decir, para obtener información primaria

del estado actual de la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local a escala municipal en el contexto cubano actual. Se emplearon para ello técnicas tales como: análisis documental, entrevista y encuesta, cuyos resultados fueron procesados para arribar a conclusiones, con ayuda de la estadística descriptiva. El principal procedimiento utilizado fue el de inducción-deducción, para determinar generalidades y regularidades de la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local a escala municipal.

RESULTADOS

Para la realización del diagnóstico de la gestión del financiamiento a escala provincial en Cuba (Ver figura 1), se utiliza una metodología que cuenta de cuatro pasos, los cuales serán desarrollados a continuación:

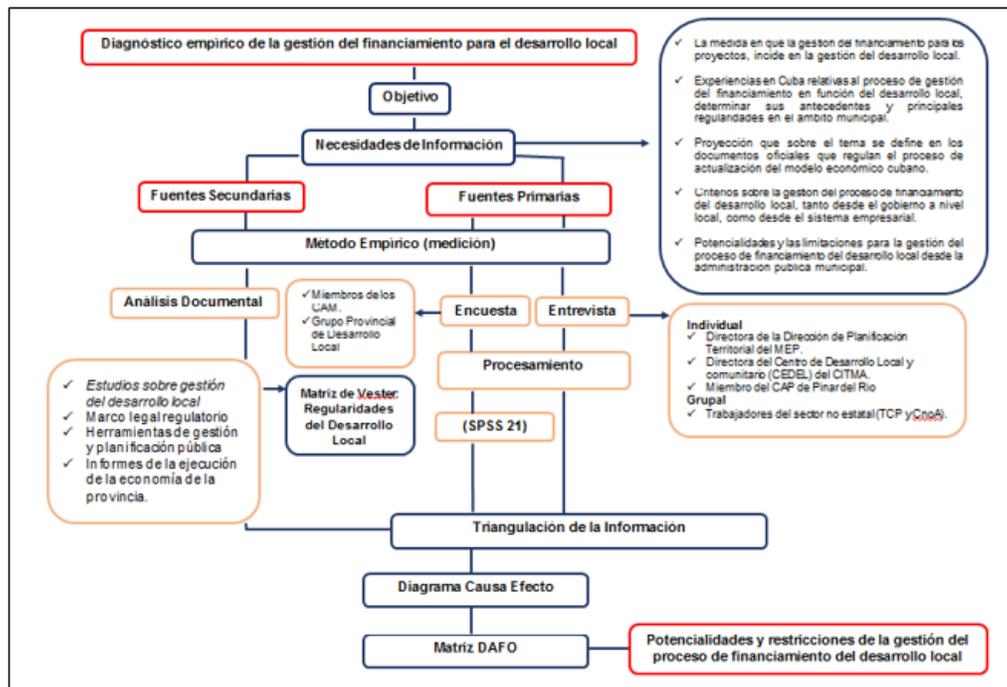


Fig. 1. Esquema del diagnóstico de la gestión del financiamiento del desarrollo local

Paso 1. Determinación de las necesidades de información

Se identifican un conjunto de necesidades de información, las cuales nos posibilitarán conocer las regularidades del proceso de gestión del financiamiento del desarrollo local enmarcado en el contexto cubano actual, ellas son:

- La medida en que la gestión del financiamiento para los proyectos incide en la gestión del desarrollo local.
- Experiencias concretas existentes en Cuba, relativas al proceso de gestión del financiamiento en función del desarrollo local; se deben determinar sus antecedentes y principales regularidades en el ámbito municipal.
- Proyección que sobre el tema se define en los documentos oficiales que regulan el proceso de actualización del modelo económico cubano.
- Criterios sobre la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local, tanto desde el gobierno, a nivel local, como desde el sistema empresarial.
- Potencialidades y limitaciones para la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local desde la administración pública municipal.

Paso 2. Definición de las fuentes de información

Fuentes de información secundarias: se utilizaron un conjunto de informes y documentos disponibles que permitieron un primer acercamiento al problema.

Como complemento a la información brindada por las fuentes secundarias se emplean fuentes primarias, aplicando el método de medición a través de entrevistas y encuestas.

Fuente de información primaria: se realiza una *entrevista individual estructurada*, en la que cada entrevistado puede expresar libremente sus opiniones y consideraciones sobre el proceso de financiamiento del desarrollo local y su gestión por parte de los Consejos de la Administración Municipales, así como los avances y limitaciones del mismo en la actualidad. Se entrevistaron especialistas de la dirección de Planificación Territorial del MEP; profesores investigadores del Centro de Estudio de Desarrollo Económico Local (CEDEL); miembros del Consejo de la Administración Provincial (CAM) de Pinar del Río. Se seleccionaron estos especialistas por sus responsabilidades al frente de instituciones que lideran procesos de gestión del desarrollo local y los procesos que inciden en este.

Se aplica una *entrevista grupal*, a partir de un taller participativo con una representación de emprendedores del sector no estatal vinculado a los servicios gastronómicos, del Consejo de Administración Provincial y Municipal, del Órgano del Trabajo y profesores universitarios, con el objetivo de enriquecer la información obtenida a partir de las fuentes de información secundarias y permitiendo profundizar en las opiniones, criterios o valoraciones de los entrevistados, los que representan en su conjunto el sujeto; se selecciona esta actividad como una de las más demandantes de financiamiento.

Además, se aplicaron dos encuestas, una de ellas a los miembros de los CAM, para determinar los niveles de gestión del

financiamiento, puntos de vistas y valoraciones y la otra a los directivos de las empresas, para determinar su percepción acerca del financiamiento para el desarrollo local, los aportes de los mismos a dicho proceso, así como los niveles de comunicación con otros actores.

La diferenciación entre los cuestionarios se realiza con el objetivo de contrastar los resultados obtenidos de los actores del CAM con el sistema empresarial estatal y determinar los elementos relevantes, positivos y negativos, desde ambas perspectivas.

Paso 3. Diseño de los formatos para la captación de la información

Para el análisis documental se evaluaron de forma ordenada los principales documentos que orientan el proceso de financiamiento del desarrollo local y que son necesarios para la realización del diagnóstico.

Para la aplicación de las entrevistas se tuvieron en cuenta las siguientes tareas:

- Determinación de los objetivos de la entrevista.
- Selección del tipo de entrevista.
- Elaboración de la guía de la entrevista.
- Determinación de los procedimientos para registrar la información.
- Pilotaje de la guía de la entrevista.
- Establecimiento de las condiciones indispensables para la realización de la entrevista.
- Aplicación de la entrevista teniendo en cuenta sus tres momentos: apertura o inicio, parte central o desarrollo y conclusión o cierre.
- Evaluación de la información recogida.

Sobre la base de los elementos descritos anteriormente, se diseña la guía de la entrevista individual y grupal a aplicar.

Para la elaboración y aplicación de las encuestas se encauzaron las siguientes tareas:

- Determinación de los objetivos de las encuestas.
- Definición de las variables relacionadas con el tema.
- Elaboración de los cuestionarios.
- Establecimiento de criterios para la selección de actores del CAM.
- Determinación de actores empresariales estatales a encuestar.
- Aplicación de las encuestas.
- Evaluación de la información recogida.

Las variables relacionadas con el tema, que a su vez recogen subvariables que las especifican, son las siguientes:

- Planeación (necesidades de financiamiento, oferta de financiamiento, relación con las líneas estratégicas).
- Organización (variedad y destino de las fuentes).
- Ejecución (comportamiento de la utilización de los presupuestos asignados).
- Control (ventajas y limitaciones).

Paso 4. Captación de los datos, análisis y procesamiento de la información

Fuente de información secundaria: en el análisis documental se revisaron diversos documentos, los cuales permitieron:

- Identificar las limitaciones para la gestión del desarrollo local y su financiamiento.
- Conocer las regulaciones existentes para el financiamiento del desarrollo local.
- Evaluar el proceso de gestión del financiamiento del desarrollo local desde la provincia de Pinar del Río.
- Conocer los destinos de las fuentes de financiamiento y la eficiencia de su utilización.
- Comprobar si dentro de las herramientas de planificación territorial se concibe la gestión de financiamiento para los proyectos de desarrollo local.
- Verificar el cumplimiento de los recursos financieros destinados a proyectos de desarrollo local.
- Conocer el estado de las relaciones público- privadas en la gestión del financiamiento del desarrollo local.
- Tener capacidad de decisión en representación de su entidad.
- Estar vinculados a los procesos de gestión pública del desarrollo local que se potencian desde la escala municipal.
- Que representen a diferentes niveles de subordinación (nacional, sectorial, provincial y municipal).
- Que tengan alguna experiencia en el manejo de fondos para financiar proyectos de desarrollo local.

A partir de estos criterios de selección, se analiza la composición del Grupo Provincial de Desarrollo Local (GPDL), y se concluye que sus integrantes cumplen con los requisitos. Además, en él está representada la totalidad de los actores estatales que operan en la provincia, aplicándose la encuesta al 100 % de los integrantes del GPDL (se considera también un censo desde el punto de vista estadístico, pues la muestra es igual a la población).

Se empleó el Software SPSS en su versión 21 para el procesamiento estadístico de la información. Para ello se analizaron las preguntas más relevantes para el estudio con variables numéricas y ordinales; estas últimas fueron codificadas a escalas numéricas para facilitar el análisis de los resultados.

Una vez obtenidos los resultados de las fuentes de información citadas, se aplica la técnica de la triangulación de la información para la determinación de los elementos más relevantes, traducidos en potencialidades y limitaciones.

Se aplica el diagrama causa-efecto, lo que posibilitó jerarquizar los problemas o restricciones que se determinaron de todas las fuentes de información desarrolladas posibilitando comprobar el problema de la investigación.

Fuentes de información primarias: Los datos fueron recolectados «in situ» teniendo en cuenta las entrevistas con los criterios de los especialistas, y representantes del sector empresarial no estatal, los cuales expresaron libremente sus opiniones y consideraciones sobre el proceso de financiamiento del desarrollo local, así como sus fortalezas y limitaciones.

La primera encuesta se aplicó a los 21 miembros de cada uno de los CAM, lo que representa 231 miembros (100 % de la población, por lo que se considera un censo). Para aplicar la encuesta a los directivos de las empresas estatales, se valoró la necesidad de que los encuestados debían reunir una serie de criterios:

- Experiencia de al menos cinco años en materia de dirección.

Se emplea la matriz de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO), con el objetivo de ilustrar y diagnosticar la situación que manifiesta el objeto en cuestión en el contexto de la provincia Pinar del Río.

Análisis de los resultados obtenidos a partir de las fuentes de información secundarias

La autora sistematiza una serie de trabajos de autores como Méndez, (2001), Limia (2004), Guzón, (2006), González, (2007), Jam, (2006), Becerra, (2008), Núñez, (2014), Torres, (2016), Menoya, (2016), así como de informes de los talleres realizados por la Red Nacional de Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo (GUCID). Esto le ha permitido identificar las regularidades sobre las limitaciones existentes para la gestión del desarrollo local por los gobiernos municipales.

Posteriormente, en taller realizado con directivos de las instituciones pertenecientes a la Secretaría Técnica Nacional de la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) de Cuba, se estudiaron los vínculos entre ellas para ayudar en la determinación de las relaciones de causalidad que permiten explicar, en esencia, los elementos que limitan la gestión del desarrollo local, para lo cual se aplica el método de la Matriz Vester.

Se elabora el árbol de problema, que permite relacionar las diferentes limitaciones que existen en torno al proceso de gestión del desarrollo local en Cuba, permitiendo identificar como problema más crítico, que es efecto de los demás y a su vez causa de ellos, la «insuficiente gestión de financiamiento para cubrir las demandas del desarrollo municipal». Los resultados que se

describen a continuación corroboran lo descrito anteriormente.

Experiencias cubanas en la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local

Desde el triunfo de la Revolución, el debate acerca de la búsqueda de financiamiento para el desarrollo se concentró en la inserción de la economía cubana en la economía mundial, como vía para recaudar divisa, debido a que la de la isla presenta un modelo de acumulación que depende del exterior; eso condiciona la magnitud que toma, y abarca a casi todos los sectores y aspectos de la economía nacional Fuentes, (2016). En este sentido, de acuerdo con lo señalado por Guevara, (1970), los dos problemas económicos principales que enfrentó la Revolución Cubana, en sus primeros meses, fueron el desempleo y la escasez de divisas.

Al no contarse con los recursos financieros necesarios en aquel momento, sobre todo los externos, como fuente de apropiación de divisas para el desarrollo, el aspecto central para el financiamiento, lo constituyó la inserción de la economía en el entorno internacional, a través del fomento de sectores pivotes (agricultura y producción azucarera) encargados de la captación de esas divisas necesarias Rodríguez, (1983).

A inicios de los años 70, Cuba se integró al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), lo que constituyó otro intento por alcanzar el financiamiento tan necesario para el desarrollo de la economía cubana. Igualmente, esta integración se convirtió en la vía fundamental para obtener créditos y financiamiento, ya que el país no pertenecía al Fondo Monetario Internacional (FMI) ni al Banco Mundial (BM) ni a instituciones financieras

regionales como el Banco Interamericano, de ahí que en la época se generalizara el criterio de que no se podía ni era conveniente contactar con organismos internacionales controlados por el imperialismo norteamericano para gestionar préstamos Torres, (1968).

Durante esta etapa, el 80,0 % de las inversiones económicas con financiamiento externo realizadas en Cuba provinieron de los países del campo socialista y en especial de la URSS. En 1972, el mercado soviético había absorbido el 41,2 % del intercambio anual cubano; a partir de 1975, sobrepasó el 53,0 %, lo que aumentó en los años siguientes (2016).

Con el derrumbe del socialismo en la URSS y en el resto de los países socialistas de Europa, unido a la alta dependencia del comercio exterior y la especialización monoprodutora de la caña de azúcar, quien no cubría las necesidades financieras del país, se manifestó una disminución sustancial de las importaciones del país.

Como elemento a contribuir a superar esta situación, se puede apreciar a partir de los años 90' un énfasis en lo local, como resultado de la interrelación de un conjunto de procesos y condicionamientos internos, entre los que cabe mencionar:

- Un proceso de descentralización de funciones del aparato estatal.
- Una significativa reducción de los recursos financieros del Estado para atender las necesidades sociales.
- Complejo tejido social, de sus condiciones de vida, sus relaciones sociales y las formas de construir su subjetividad, asociado también al deterioro de rasgos de la conciencia social Torres, (2016).

En función del apoyo al desarrollo local y las formas para financiarlo, a partir de 1988 se promueve, a través del PNUD el Programa de Desarrollo Humano a Nivel Local (PDHL-Cuba), que representa una iniciativa de apoyo al proceso de planificación local participativo para mejorar las condiciones de vida de la población en términos de bienestar, educación, salud, integración social y medio ambiente. Como alternativa de financiamiento el programa establece los Fondos Rotativos para Iniciativas de Desarrollo Económico Local (FRIDEL).

Estos fondos constituyeron un mecanismo de crédito desde la cooperación internacional, que otorgaba préstamos en divisas a actores económicos del ámbito municipal y provincial para desarrollar sus propios planes de negocio, mejorar la productividad y la organización laboral, generar alternativas de trabajo favorables a grupos vulnerables, con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Además, promovieron procesos de concertación, con la participación de la Dirección Provincial de Economía y Planificación, el Banco de Crédito y Comercio, la Federación de Mujeres Cubanas, los actores económicos directamente involucrados y el gobierno municipal. Por otra parte, procuró la preparación previa en gestiones financieras y la valoración de la sostenibilidad de los proyectos, el aprovechamiento de los recursos endógenos, así como una visión financiera muchas veces ausente en los procesos de planeamiento.

Por esta vía se distribuyeron más de dos millones de USD mediante créditos de hasta 80.000,00 USD por proyectos, a bajo interés, en áreas como la reconversión de la industria azucarera, la diversificación productiva en los campos

forestales, pecuarios, agrícolas y el turismo. Representó un singular aporte de incentivo de crédito en apoyo al desarrollo local, en el marco del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) y coordinado por el PNUD y el Ministerio de la Inversión Extranjera y la Colaboración (MINVEC)¹. Funcionó por más de 10 años, apoyando la realización de 30 iniciativas productivas en territorios donde operaba el programa.

Otra experiencia que se considera importante sistematizar es el Centro Histórico de la Habana Vieja, que ha podido lograr un equilibrio financiero, socioeconómico, cultural y ambiental en la localidad, viabilizando el desarrollo de un conjunto de proyectos de impacto social que tributan de manera eficiente a la mejora de la calidad de vida de la población. Se reparan de manera sostenible infraestructuras, se generan nuevas fuentes de empleo y se establecen sólidas relaciones económicas y productivas entre diferentes actores estatales y no estatales.

Esta experiencia se inicia en 1993, cuando se le asigna a la Oficina del Historiador de la Habana Vieja un conjunto de atribuciones y funciones específicas, creando las bases legales para que realicen la gestión del financiamiento que demandaban los objetivos de desarrollo de la localidad. Para ello se fomentaron diversas fuentes de financiamiento y se le reconoció personalidad jurídica para asociarse y establecer relaciones con entidades extranjeras, así como cobrar contribuciones a las entidades productivas enclavadas en el territorio.

La Oficina del Historiador representa un referente importante a tener en cuenta en esta investigación, aun cuando se reconoce que es causa de condiciones específicas y de prioridades del país, las

cuales no son el escenario de la mayoría de los municipios de nuestro país.

Desde el 2001, el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) presenta esquemas de financiamientos nacionales e internacionales con el objetivo de promover la gestión de proyectos económicos rentables en distintos municipios, experiencia que presentó las siguientes limitaciones:

- Verticalidad en las cadenas productivas de la economía y procesos de centralización, dejando grandes vacíos a nivel local.
- Los proyectos auspiciados por entidades nacionales e internacionales han tenido como limitante que una vez que concluye el financiamiento externo se termina el proyecto sin una sostenibilidad garantizada.
- En el caso de los ejecutados por los organismos ramales, se han sustentado en directivas muy generales, que no tienen en cuenta las particularidades, prioridades y potencialidades de los territorios que convocan la gestión de una mayor integración de las capacidades y espacios subutilizados.

Lo anterior evidenció la necesidad de descentralizar algunas funciones en los gobiernos municipales que contribuyen al desarrollo de su capacidad de gestión en estas instancias, dirigido fundamentalmente a fortalecer la base productiva mediante proyectos que permitan revertir la actual dependencia del país de las importaciones, particularmente de alimentos, y lograr con ello una base económica y de autofinanciamiento.

En respuesta a lo anterior se aprueba por el propio ministerio, a partir del año 2009, el establecimiento de fondos de fomento con fuentes internas o externas, como financiamiento inicial o ampliación para proyectos llamados Iniciativa Municipal de Desarrollo Local (IMDL).

Este esquema de financiamiento tiene como objetivo lograr una participación activa de los gobiernos municipales en su estrategia de desarrollo, mediante la gestión de proyectos económicos capaces de autofinanciarse, generar ingresos que posibiliten la sustitución efectiva de importaciones, especialmente de alimentos, y obtener ganancias que se destinen al beneficio local de forma sostenible, como complemento de las estrategias productivas del país.

Estos fondos brindan autonomía a los gobiernos locales al contar con financiamiento para desarrollar los proyectos que respondan a las necesidades locales. Sin embargo, no cuentan con mecanismos que permitan desarrollar proyectos mediante formas de gestión no estatales, lo cual limita la integración de este importante actor a la estrategia del territorio. Por otra parte, no llega a constituir una herramienta que oriente el accionar del gobierno en función de gestionar su autosostenibilidad financiera.

Como complemento de la iniciativa anterior, en el año 2012 se emite por la Asamblea Nacional del Poder Popular, la Ley 113 del Sistema Tributario, que instituye en el artículo 305 el establecimiento de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local (CTDL), que grava los ingresos por la comercialización de bienes o prestación de servicios, que obtengan las empresas, sociedades mercantiles y cooperativas,

por sí mismas y por su establecimiento en cada territorio.

Los ingresos recaudados por este concepto se destinan al financiamiento de actividades dirigidas a garantizar el desarrollo territorial sostenible, a través de la gestión de los Consejos de la Administración Municipales (CAM).

Con respecto a los destinos de estos fondos, aun cuando han sido utilizados en la ejecución de obras que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población, no se evidencia, su utilización en programas de impacto para los territorios, que logren multiplicar los ingresos y que se reviertan en mejoras económicas y/o sociales para la población. Solo el 1,2 % del total de financiamiento aprobado por este concepto en el país ha sido utilizado en proyectos de desarrollo local que se autofinancian.

Esta situación responde, entre otros factores a:

- La ausencia de estrategias de desarrollo local correctamente concebidas, donde estén definidas las prioridades territoriales.
- La insuficiente experiencia de los CAM en materia de gestión de fondos de financiamiento, que a su vez limita el incremento de los ingresos y la atracción de inversiones.

Otra de las experiencias en materia de financiamiento de proyectos a escala local, lo representa el programa de Microcréditos desarrollado en la provincia de Holguín, liderado por el Banco Central de Cuba (BCC) y acompañado por el PNUD. En este caso se promueve el apoyo a la modernización del sistema bancario cubano en el marco de la implementación

de los lineamientos y se logran viabilizar mecanismos financieros para operacionalizar iniciativas de emprendedores no estatales en el ámbito del desarrollo local, promoviendo una cultura de crédito en los actores locales y en las familias.

Unido a lo antes descrito se puede señalar que existe un conjunto de herramientas para la planificación municipal, como son las Estrategias de Desarrollo Municipal, los Planes Generales de Ordenamiento Territorial, el Plan de la Economía y el Presupuesto. El estudio de estos instrumentos permite precisar que en su contenido no se conciben etapas o pasos para la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local, solo se llega a señalar la identificación de fuentes de financiamiento.

Retos de la administración pública para la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local

En Cuba, es la Constitución de la República la que rige toda la actividad y accionar del sector público. En su artículo 16 establece que,

«El Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional conforme a un plan que garantice el desarrollo programado del país» y en el artículo 17 expone que «El Estado administra directamente los bienes que integran la propiedad socialista de todo el pueblo, o podrá crear y organizar empresas y entidades encargadas de su administración».

El Decreto Ley No. 327 de 2014, que reglamenta el proceso inversionista, establece que toda inversión representa un proyecto. Específicamente en su artículo 20 define como inversionistas

centrales los órganos, organismos, organizaciones superiores de dirección, los Consejos de la Administración Provinciales (CAP) y el Consejo de la Administración del municipio especial Isla de la Juventud, así como otras personas jurídicas que corresponda.

Estos son los responsables a nivel nacional de la eficacia y eficiencia integral de la inversión desde su concepción inicial hasta el inicio de la explotación productiva y de servicio, así como de la comprobación de sus efectos en la fase de posinversión, para lo cual supervisa y controla la marcha del proceso en sus diferentes fases. Tiene entre otras obligaciones y atribuciones la de gestionar y tramitar la fuente de financiamiento de la inversión y responsabilizarse con su optimización. Asegurar oportunamente, por sí mismo o de conjunto con el explotador, la planificación de los recursos materiales, humanos y financieros que se requieran para el inicio y continuidad de la explotación de la inversión.

Este decreto establece, además, en el artículo 98, que el financiamiento de las inversiones se realiza esencialmente a través de créditos a largo plazo, de reservas creadas en las empresas a partir de las utilidades después del pago de los impuestos, de la depreciación de sus activos tangibles y amortización de los intangibles, de la venta de activos ociosos, de donaciones, así como del Presupuesto del Estado. Las inversiones con impacto favorable al medio ambiente pueden ser financiadas también por el Fondo Nacional de Medio Ambiente.

Otro elemento a analizar es la obligación que se establece, en el artículo 111 del Decreto Ley No. 327, a los inversionistas como sujetos que deben asumir los gastos incurridos en la fase de preinversión.

Como se señaló anteriormente, entre los actores clave que participan en el proceso de gestión del financiamiento de desarrollo local, se destacan los gobiernos y administraciones públicas locales. Haciendo un análisis de la Constitución de la República y el resto de las normativas² que regulan el funcionamiento de la Administración Pública en Cuba, se identifican un grupo de limitantes a la gestión del financiamiento del desarrollo local, entre las que se encuentran:

- No se reconoce en las normas explícitamente la autonomía municipal.
- No constan las competencias respectivas a cada nivel y la delimitación de funciones no es suficientemente clara para establecer el límite legal de la acción de la provincia y el municipio.
- No figuran claramente todas las fuentes y formas de gestión posibles de los ingresos territoriales.
- Actualmente no se otorga la capacidad normativa sobre los tributos en ninguno de los niveles, ni están claramente delimitados los servicios públicos que brinda cada nivel.
- No se esclarecen las competencias de cada nivel territorial para el planeamiento económico y territorial, a través de instrumentos como estrategias, programas, planes, regulaciones y proyectos.
- No se integran en la planificación de la economía nacional las formas de gestión no estatal, las cuales a nivel microeconómico representan importantes actores en el proceso de desarrollo local.
- Se reconocen como proyecto de desarrollo local solo aquellos que se

financian como IMDL, lo que limita una gestión integrada de sus financiamientos.

- Los proyectos se diseñan para responder a los requerimientos de una determinada fuente de financiamiento y no a las demandas del desarrollo local, aun cuando estos tributen a él.
- Existen regulaciones en las políticas ministeriales que limitan la gestión del financiamiento para el desarrollo local desde la administración pública municipal.
- No existen mecanismos financieros que le posibiliten a los consejos de la administración reproducir el capital con que cuentan para el desarrollo local.
- Limitaciones de la Banca Comercial de acuerdo al nivel de riesgo de los proyectos y del sector al que se integra.

Haciendo un análisis del Decreto 301 que regula el funcionamiento de la Administración Pública en los territorios de Artemisa y Mayabeque, como experiencias más recientes de modernización de la Administración Pública en Cuba, se puede apreciar que este no logra superar, desde lo estructural ni desde lo funcional, las limitaciones referidas para la gestión del financiamiento del desarrollo local.

Lo anterior demuestra que aun cuando existe una voluntad política de otorgar un papel más activo a los Consejos de la Administración y a las Asambleas del Poder Popular a nivel provincial y municipal, en función de la gestión del desarrollo local, todavía los niveles de autonomía real que poseen estos son insuficientes Torres, (2016).

Esta situación se acentúa si además no se realiza, desde la administración pública municipal, una gestión eficiente del

financiamiento para el desarrollo local que, de manera integrada y participativa, posibilite la autosostenibilidad financiera. Sin esta resulta imposible desarrollar las competencias que le son conferidas a los gobiernos municipales y pondría en riesgo los resultados favorables del proceso de descentralización que se realiza en el país, a partir de la actualización del Modelo de Desarrollo Económico y Social cubano.

Resultados generales de la triangulación de las fuentes de información primarias y secundarias

Después de aplicados los instrumentos se determinaron las regularidades (potencialidades y limitaciones) en la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local. Para ello se realizó un taller con los miembros del Grupo Provincial de Desarrollo Local de Pinar del Río.

Las potencialidades identificadas en la triangulación de la información fueron las siguientes:

- La provincia y los municipios cuentan con grupos de desarrollo local que tienen representados a la mayoría de los sectores, con personal de alta calificación y experiencia en el proceso de gestión del desarrollo local.
- Los 11 municipios y la provincia trabajan en el diseño de sus estrategias de desarrollo hasta el 2030.
- Existe diversidad de fuentes de financiamiento que se pueden utilizar en función de financiar proyectos de desarrollo local.
- El territorio cuenta con experiencia en el manejo de alternativas para financiar proyectos de desarrollo local (FRIDEL, IMDL, CTDL, etc.).

- Existencia de centros de capacitación con reconocimiento nacional.
- El proceso de actualización del modelo de desarrollo económico y social como oportunidad para la implementación de mecanismos que perfeccionen los procesos de gestión.
- Los actores locales estatales reconocen la necesidad de la integración entre actores.
- El sector no estatal tiene la percepción de la importancia de integrarse con los actores estatales para el desarrollo de los municipios y provincia y proponen un conjunto de acciones que pudiesen contribuir a esto, entre ellas:

1. Acceso a fuentes de financiamiento para proyectos de desarrollo local.
2. Flexibilización del tipo impositivo.
3. Acceso a tecnologías e inmobiliario.
4. Mejores flujos de información en materia de gestión del desarrollo local y oportunidades de proyectos.
5. Delimitación de responsabilidades.
6. Flexibilización de marco regulatorio en la creación de nuevos negocios.
7. Acceso a materias primas para el proceso productivo o de servicios.

Se identificaron un conjunto de limitaciones, a partir de las cuales se elaboró el Diagrama Causa-Efecto. El efecto principal consiste en que se identificaron deficiencias en la gestión del financiamiento desde la administración pública municipal. Las causas más significativas que revelan esta afirmación son las siguientes:

- Limitada autonomía para el diseño e implementación de mecanismos de financiamiento.

- Bajos niveles de integración entre los actores locales.
- Limitados recursos de financiamiento de iniciativas municipales de desarrollo local, lo que dificulta la implementación de estrategias municipales, con sus correspondientes programas y proyectos.
- Marco legal inadecuado y trabas burocráticas que restringen la utilización eficiente de recursos financieros.
- Los instrumentos que se utilizan para la gestión pública del desarrollo local, como son el Plan General de Ordenamiento Territorial (PGOT), la Estrategia de Desarrollo Provincial (EDP), el Plan de Desarrollo Integral Municipal (PDIM) y la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM), no incluyen la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local.
- Limitadas capacidades de los actores locales para la gestión eficiente del financiamiento en función del aprovechamiento de los recursos y la autosostenibilidad financiera del municipio.

Análisis de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO) de la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local en la provincia Pinar del Río

Para analizar la gestión del proceso de financiamiento, se aplica la técnica de matriz DAFO, la cual permite ilustrar y diagnosticar la situación que manifiesta el objeto en cuestión en el contexto de la provincia Pinar del Río. El empleo de esta técnica resulta de utilidad para la definición del modelo que se propone.

La confección de la matriz DAFO se realiza a partir de las opiniones de los miembros del grupo provincial de desarrollo local, de conjunto con miembros de instituciones pertenecientes a la plataforma PADIT, lo que posibilita que la visión de la situación rebasa los marcos provinciales.

El proceso de elaboración se desarrolla en dos talleres. En ellos los participantes, organizados en pequeños grupos y en discusiones plenarias, aplicaron técnicas de generación de ideas y búsqueda de consenso y arribaron a la determinación de las cinco principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

La situación actual de la provincia Pinar del Río, con respecto a la gestión del financiamiento en función del desarrollo local, lo coloca en una posición adaptativa que corresponde al tercer cuadrante. Lo que significa que hasta el momento los diferentes actores del municipio se han mostrado pasivos frente a las oportunidades que le ofrece el entorno, relacionadas con la gestión del financiamiento desde la administración pública municipal.

Esta situación debe revertirse en una posición proactiva que permita potenciar las fortalezas con que cuentan en el territorio y, con ello, aprovechar dichas oportunidades, cambiando así de una posición estratégica adaptativa a una ofensiva, simultáneamente ello conllevará a eliminar o atenuar el efecto de las debilidades y amenazas actuales.

La aplicación de la matriz DAFO permite explicitar las potencialidades de la provincia para, desde sus municipios, gestionar el proceso de financiamiento del desarrollo local, así como los factores que lo limitan. El empleo de este instrumento resulta de gran utilidad para la propuesta de modelo que se realizará, el cual

contribuirá a minimizar las debilidades señaladas y aprovechar las oportunidades del entorno.

La realización del diagnóstico posibilitó comprobar, a partir de la consulta de fuentes primarias y secundarias de información, que la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local en la provincia de Pinar del Río se caracteriza por ser asistémica y desarticulada, limitando el aprovechamiento de recursos locales y el cierre del ciclo de la planificación estratégica local.

Se lograron identificar las principales fuentes de financiamiento a las que se puede acceder a escala local, para sufragar las demandas del desarrollo, así como potencialidades para realizar la gestión del financiamiento desde la administración pública local, de manera articulada y participativa.

Aun cuando con la actualización del Modelo Económico y Social cubano se desencadenan procesos de descentralización que implican una mayor autonomía financiera local, no se identifica, a partir del diagnóstico realizado, la existencia de herramientas de planificación territorial que establezcan las bases para la gestión del proceso de financiamiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Armas, R. L. F. de, López, O. P., & García, I. S. (2016). El turismo: fuente de financiamiento para el desarrollo en Cuba / The tourism: a source of incomes for the economic development of Cuba. *Retos Turísticos*, 15(2). Recuperado de

<http://retos.mes.edu.cu/index.php/retos/article/view/218>

Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *Revista de Derecho, UASB-Ecuador / CEN • Quito*, (20).

Becerra, F. (2008). Teorías sobre el desarrollo. Guía de estudio para la Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad. Universidad de Cienfuegos, Cuba.

Betancourt, R., & Sagebien, J. (2013). Para un crecimiento inclusivo: empresas no estatales responsables en Cuba. *Revista Temas*, 75, 58-65. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/275971954_Para_un_crecimiento_inclusivo_empresas_no_estatales_responsables_en_Cuba

García, C. (2014). Prólogo. En O. E. Pérez & R. Torres, *Miradas a la economía cubana: desde una perspectiva territorial*. La Habana, Cuba: Editorial Caminos.

García, J. L. C., García, M. M., Estopiñales, I. P., & Téllez, O. F. (2017). Guía de procedimiento de los indicadores del Manejo Forestal Sostenible. *Revista Cubana de Ciencias Forestales*, 5(1), 69-80. Recuperado de <http://cfores.upr.edu.cu/index.php/cfores/article/view/184>

González, R. (2007). *La planificación del desarrollo local*. Camagüey, Cuba: Centro de Estudios de Dirección Empresarial y Territorial, Universidad de Camagüey.

- Guevara, E. (1970). Cuba, su economía, su comercio exterior, su significado en el mundo actual, en Ernesto Che Guevara. En E. Guevara, *Ernesto Che Guevara. Obras. 1957-1967* (p. 698). La Habana, Cuba: Editorial Casa de Las Américas.
- Gutiérrez-Goiria, J., & Goitisoló Lezama, B. (2010). Profitability and Social Performance of Microfinance Institutions: Empirical Evidence of Relations between Different Types of Variables. *Revista de Economía Mundial*, 27(27).
- Guzón, A. (2006). Estrategias municipales para el desarrollo. En A. Guzón, *Desarrollo local en Cuba*. La Habana, Cuba: Editorial Academia.
- Hermann, J. (2014). Restricciones financieras del desarrollo económico: teoría y políticas para los países en desarrollo. *Revista CEPAL*, 71-87. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37437-restricciones-financieras-desarrollo-economico-teoria-politicas-paises>
- Jam, A. (2006). Iniciativa municipal para el desarrollo local. Reflexiones para el debate. En A. Guzón, *Desarrollo local en Cuba*. La Habana, Cuba: Editorial Academia.
- Kong Ramos, J. A., & Moreno Quilcate, J. M. (2014). *Influencia de las fuentes de financiamiento en el desarrollo de las Mypes del distrito de San José, Lambayeque en el periodo 2010-2012* (Tesis presentada en opción al título de Licenciado en Administración de empresa). Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, Perú. Recuperado de https://www.tesis.usat.edu.pe/bitstream/usat/88/1/TL_KongRamosJessica_MorenoQuilcateJose.pdf
- Limia, M. (2004). Experiencias de desarrollo local en Cuba. Presentado en Conferencia presentada en Taller Internacional «Desarrollo local en municipios de ecosistemas frágiles», Santiago de Cuba, Cuba.
- Manuelito, S., & Jiménez, L. (2010). *Los mercados financieros en América Latina y el financiamiento de la inversión: hechos estilizados y propuestas para una estrategia de desarrollo*. División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América latina y el Caribe. Santiago de Cuba, Cuba.
- Méndez, E. (2001). *Planificación del Desarrollo Territorial. Aplicación de Técnicas de Análisis para el Diagnóstico del Plan Territorial* (Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas). Universidad de la Habana, La Habana, Cuba.
- Menoya, Z. (2016). *Modelo de gestión del turismo desde el gobierno local para municipios con vocación turística basado en el enfoque de cadena de valor* (Tesis presentada en opción al título científico de Doctor en Ciencias Económicas). Universidad de Pinar del Río Hermanos Saíz Montes de Oca, Pinar del Río, Cuba.
- Messina, A. (2003). Dinero sin lucro. Manual de gestión financiera para el tercer sector.
- Muñoz, R. (2008). Las modalidades financieras emergentes en los

- procesos de desarrollo local. En M. González & C. Conde, *Finanzas populares y desarrollo local* (Primera edición, p. 13_42).
- Muñoz, R. F.-D. (2016). Chile y la financiación innovadora para el desarrollo: una experiencia para hacer globalización inclusiva. *Estudios Internacionales*, 48(183), 67-92.
<https://doi.org/10.5354/rei.v48i183.39881>
- Neamtan, N. (2013). Economía Social en Quebec. Entrevista al ministro Sylvain Gaudreault. *Revista Temas*, 75(18_20).
- Núñez Pardo, P. J. (2014). *Universidad, conocimiento, innovación y desarrollo local Compilación Jorge Núñez Jover | Transformación*. La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela.
- Pérez, J. O., Sattler, S. A., Bertoni, M., & Terreno, D. D. (2015). Bases para un modelo de estructura de financiamiento en las pyme latinoamericanas. *Cuadernos de Contabilidad*, 16(40), 179-204.
Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5430441>
- Rivera García, A., & Del Pozo Álvarez, P. L. (2016). La necesidad de impulsar el desarrollo local sostenible debe ser. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/caribe/2016/06/financiamiento.html>
- Rodríguez, C. R. (1983). *Letra con Filo*. La Habana, Cuba: Editorial de Ciencias Sociales.
- Singer, P. (2005). Contribución para una política nacional de crédito popular. En A. Federico Sabaté, R. Muñoz, & S. Ozomek, *Finanzas y economía social*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Altamira, OSDE_UNGS.
Recuperado de [http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/SINGER%20Paulo%20-%20Contribucion%20para%20una%20politica%20\(VE\).pdf](http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/SINGER%20Paulo%20-%20Contribucion%20para%20una%20politica%20(VE).pdf)
- Torras, J. (1968). La planificación del comercio exterior. *Cuba Socialista*, 3(28), 59.
- Torres, C. C. (2016). *Modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba* (Tesis presentada en opción al título científico de Doctor en Ciencias Económicas). Universidad de Pinar del Río Hermanos Saíz Montes de Oca. Centro de Estudio de Ciencias de la Educación Superior, Pinar del Río, Cuba.
- Traba Ravelo, Y., Lino del Pozo, P., & Tamayo Saborit, M. (2013). Esquema para la gestión financiera del desarrollo local. *Retos de la Dirección*, 5(2). Recuperado de <https://revistas.reduc.edu/cu/index.php/retos/article/view/114>
- Traba, Y. (2014). *Procedimiento de planificación financiera para los requerimientos de la estrategia de desarrollo municipal* (Tesis presentada en opción al título científico de Doctor en Ciencias Económicas). Universidad de Camagüey, Camagüey, Cuba.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.