

Artículo original

Modelo para la gestión del financiamiento del desarrollo local a escala municipal en Cuba



Model for the management of local development financing at the municipal level in Cuba

Modelo para a gestão do financiamento do desenvolvimento local a nível municipal em Cuba

Raysa Capote Pérez¹  0000-0003-0048-8395  rcapote@upr.edu.cu

Carlos Cesar Torres Paez¹  0000-0001-7956-5079  carlosc@upr.edu.cu

Luis del Castillo Sánchez²  0000-0003-4476-331X  luiqui@fec.uh.cu

¹ Universidad de Pinar del Río "Hermanos Saíz Montes de Oca". Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios de Dirección, Desarrollo Local, Turismo y Cooperativismo (CE-GESTA). Pinar del Río, Cuba.

² Universidad de La Habana. La Habana, Cuba.

Recibido: 8/11/2022

Aprobado: 28/11/2022

RESUMEN

En los estudios sobre gestión del financiamiento del desarrollo local, se constata que no existe un modelo que integre las diferentes áreas conceptuales y herramientas de planificación territorial que en él intervienen, desde un enfoque sostenible y con la coordinación protagónica de los gobiernos y administraciones públicas locales. Especial interés adquiere el tema para Cuba que en la actualización de su modelo de desarrollo económico y social fomenta en las estructuras locales la autogestión de su desarrollo. La presente investigación tiene como objetivo diseñar un modelo para la gestión del financiamiento del desarrollo local a escala municipal, que contribuya al aprovechamiento de recursos endógenos y exógenos. Se presentan las etapas fundamentales del proceso de gestión, se explican los componentes del modelo, las relaciones fundamentales y el procedimiento para su

implementación. Para ello se realizaron talleres participativos y se utilizó el método de análisis y síntesis. El modelo que se propone orienta las acciones hacia la articulación de los actores que intervienen en el proceso, en función de responder a las demandas del desarrollo local, realizando un uso eficiente de los recursos endógenos y exógenos.

Palabras clave: modelo; gestión; financiamiento.

ABSTRACT

Studies on the management of local development financing show that there is no model that integrates the different conceptual areas and territorial planning tools involved, from a sustainable approach and with the protagonist coordination of local governments and public administrations. This topic is of special interest for Cuba, which in the updating of its economic and social development model encourages local structures to self-manage their development. The objective of this research is to design a model for the management of local development financing at the municipal level, which contributes to the use of endogenous and exogenous resources. The fundamental stages of the management process are presented, the components of the model, the fundamental relationships and the procedure for its implementation are explained. To this end, participatory workshops were held and the analysis and synthesis method was used. The proposed model orients actions towards the articulation of the actors involved in the process, in order to respond to the demands of local development, making efficient use of endogenous and exogenous resources.

Keywords: model; management; financing.

RESUMO

Em estudos sobre a gestão do financiamento do desenvolvimento local, notou-se que não existe um modelo que integre as diferentes áreas conceituais e instrumentos de planejamento territorial envolvidos, a partir de uma abordagem sustentável e com a coordenação protagonista dos governos locais e das administrações públicas. O tema é de particular interesse para Cuba, que na atualização do seu modelo de desenvolvimento econômico e social incentiva as estruturas locais a autogerirem o seu desenvolvimento. O objetivo desta investigação é conceber um modelo para a gestão do financiamento do desenvolvimento local a nível municipal, que contribua para a utilização de recursos

endógenos e exógenos. Apresenta as fases fundamentais do processo de gestão, explica as componentes do modelo, as relações fundamentais e o procedimento para a sua implementação. Para este fim foram realizadas jornadas participativas e foi utilizado o método de análise e síntese. O modelo proposto orienta as ações para a articulação dos atores envolvidos no processo, a fim de responder às exigências do desenvolvimento local, fazendo uma utilização eficiente dos recursos endógenos e exógenos.

Palavras-chave: modelo; gestão; financiamento.

INTRODUCCIÓN

En Cuba, con el proceso de actualización de su modelo económico y social, se pretende "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" (PCC, 2017, Lineamiento 17).

En función de este objetivo, se trabaja en la implementación de herramientas que posibiliten el perfeccionamiento de la gestión pública a escala municipal, de manera que puedan hacer uso, de forma coordinada y eficiente, de la autonomía y competencias atribuidas a partir del proceso de descentralización que se comienza a evidenciar en el país. Estos procesos de autogestión municipal se mejoran a través del diseño de sus estrategias, las cuales deben estar en correspondencia con la de la provincia y del país, contribuyendo a aprovechar los recursos endógenos y exógenos, y a la articulación interactoral, interterritorial y multinivel.

Se identifican, tomando en cuenta la sistematización de una serie de trabajos de autores como: Capote Pérez et al. (2018), Almaguer Torres et al. (2020), Diaz-Canel Bermúdez et al. (2020), así como de informes de los talleres realizados por la Red Nacional de Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo, regularidades sobre las limitaciones existentes para la gestión del desarrollo local por los gobiernos municipales que dificultan el desarrollo coordinado del proceso, entre ellas: 1) insuficiente coordinación e integración efectiva entre los organismos e instituciones que participan en el proceso de elaboración de los planes de la economía; 2) excesiva centralización en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos; 3) el actor local es

caracterizado más como receptor que como protagonista de su desarrollo; 4) limitada incorporación de la población como sujeto activo en la gestión del desarrollo local, así como de las formas de gestión no estatal y su integración con las estatales a partir de encadenamientos productivos y de valor; 5) insuficiente financiamiento para el desarrollo de los programas y proyectos diseñados.

Sobre este último elemento cabe señalar que el financiamiento es un concepto que cada vez toma mayor apogeo y que ha sido ampliamente analizado, pero básicamente destaca en una sola idea, que consiste en abastecerse de recursos financieros, de cualquier forma, permitiéndole al pequeño empresario conseguir el capital necesario para llevar a cabo sus operaciones y así mejorar la situación de su negocio (Gascón González et al., 2021).

La gestión del desarrollo local debe adoptar la combinación de los enfoques a procesos y de sistema. La comprensión y gestión de los procesos interrelacionados como un sistema contribuyen a la eficiencia y eficacia de la gestión del desarrollo local, en función del logro de los resultados previstos.

La gestión del financiamiento representa un proceso dentro de la gestión del desarrollo local, en el que se agrupan conocimientos, habilidades y métodos, que determinan los niveles de recursos financieros movilizados. Este proceso debe incorporar el ciclo de gestión (planificar, organizar, implementar y controlar) para asegurar que los demás procesos cuenten con los recursos y se gestionen adecuadamente, contribuyendo a evitar el incumplimiento de los resultados planificados.

Teniendo en cuenta los criterios de Vega Campos et al. (2019) cuando se abordan los temas de financiamiento para el desarrollo local, se debe ir más allá de la enumeración y descripción de instrumentos, tanto por el enfoque adoptado, como por el análisis de las debilidades y fortalezas de los mecanismos o por las recomendaciones para diseñar e implantar con éxito nuevos sistemas de financiación.

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, por lo que es preciso estimular la creación de fondos para la inversión, acompañada por el aprovechamiento de fuentes internas y el acceso a condiciones favorables de financiamiento externo que a través de un proceso de análisis y control eficaces faciliten la toma de decisiones del gobierno local en función de la inversión para el desarrollo, según autores como (Morais Mulaza et al., 2019).

Por su significación teórica, se pueden señalar como las alternativas más representativas en la gestión de financiamiento para estos fines en Cuba y referenciados según la literatura especializada consultada por los autores, las siguientes: Procedimiento de planificación financiera para los requerimientos de la estrategia de desarrollo municipal (Traba Ravelo, 2014), Procedimiento general para la gestión del financiamiento de proyectos de desarrollo local (Hassan Marrero et al., 2015), Procedimiento de gestión financiera diseñado para el desarrollo local (Rivera García & del Pozo Álvarez, 2016) y Procedimiento para la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local (Capote Pérez & Torres Paez, 2016).

Las cuatro alternativas resultan propuestas novedosas que marcan pautas para la gestión del financiamiento destinado a cubrir las demandas del desarrollo local, adaptadas a las características de las localidades en que se implementan. Sin embargo, no logran representar cómo debe gestionarse el proceso de financiamiento del desarrollo local, ni establecen cuándo, cómo, bajo qué principios y bajo qué regularidades debe realizarse dicha gestión.

A partir de lo antes señalado, los autores del presente artículo persiguen como objetivo: proponer un modelo para la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local, el cual estará sustentado en determinadas relaciones esenciales que lo refuerzan teóricamente y que se estructuran a partir de la identificación de: objetivo, premisas, principios, enfoques, etapas fundamentales, fronteras y elementos previos a la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local. Su implementación exige un procedimiento que responda a las exigencias y particularidades del mismo.

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. Este método permitió orientar la exploración de nuevas regularidades, funciones y estructuras en el objeto de investigación y campo de acción identificados con anterioridad.

Métodos teóricos

Método histórico y lógico: se utilizó para determinar las tendencias de la gestión del financiamiento del desarrollo local desde la administración pública municipal, sustentado en los modelos, procedimientos y mecanismos que anteceden a la propuesta de esta investigación. Su aplicación permitió reconocer experiencias nacionales e internacionales referidas al tema y analizar sus

contribuciones teórico-metodológicas y las principales limitaciones que fundamentan la necesidad de los aportes teóricos y metodológicos de la presente investigación.

Método sistémico: se empleó en función de fundamentar el modelo para la gestión del financiamiento del desarrollo local a escala municipal.

Método de modelación: se utilizó con el propósito de fundamentar y estructurar la representación artificial del modelo para la gestión del financiamiento del desarrollo local a escala municipal, así como el procedimiento para su implementación.

Asociados a los métodos teóricos y prácticos, se utilizaron los siguientes procedimientos: Análisis y síntesis: se utilizó para la descomposición del funcionamiento del objeto en sus diversos componentes y el establecimiento de las relaciones entre ellos. Se parte de tomar la totalidad que significa la gestión del financiamiento del desarrollo local y descomponerla mentalmente en sus partes integrantes, dígame los niveles de su planificación, organización, implementación y evaluación a escala municipal. Posteriormente se pasó a investigar dichas partes integrantes en su relación recíproca, lo cual contribuyó a revelar la contradicción dialéctica que surge y la forma de resolverla. Se concluye con la síntesis que se encargó de recomponer mentalmente la totalidad con las nuevas cualidades y regularidades que rigen su funcionamiento y que sustentan el aporte teórico de la investigación presentada. En sentido general, permitió interiorizar la esencia de cada una de las partes que componen el modelo y el procedimiento propuestos.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Herramientas metodológicas para el financiamiento del desarrollo local

El enfoque del desarrollo local por su dinamismo en los últimos tiempos ha demandado una mayor planificación de los actores locales en aras del impulso de estrategias coherentes en función del cumplimiento de los objetivos, tanto los que responden a intereses nacionales como a las prioridades locales. El gobierno municipal, por intermedio de la administración, está llamado a liderar dichas metas, teniendo en cuenta su cercanía con el ciudadano. Para el cumplimiento de la planeación, se debe recurrir a los presupuestos que involucran los programas y proyectos, aspecto que en reiterados casos limita el desarrollo económico, producto a las insuficiencias del sistema financiero nacional y la insuficiente gestión de financiamiento a escala municipal.

En la revisión de la literatura, la cual se realiza no solo analizando a fondo cada experiencia, sino buscando los elementos distintivos de cada una de ellas, no se identifica un modelo de gestión del financiamiento para el desarrollo local. Se aprecian diferentes herramientas metodológicas expresadas en instrumentos, esquemas o procedimientos que se orientan a cubrir las demandas financieras de iniciativas locales.

Por su significación teórica, se pueden señalar como las alternativas más representativas en el financiamiento para estos fines y referenciados según la literatura especializada consultada por los autores, las siguientes en el ámbito internacional: programa microfinanciero (PM) en Bangladesh (Gutiérrez Goiria, 2011); presupuestos participativos (PP) en América Latina (Pineda Nebot et al., 2021), esquema de descentralización (ED) de América Latina (Batallas Gómez, 2013). En el ámbito nacional: procedimiento para la planificación financiera de las demandas de las estrategias de desarrollo municipales (PFDEDM) (Traba Ravelo, 2014), procedimiento general para el financiamiento de proyectos de desarrollo local (PGFPDL) (Hassan Marrero et al., 2015), esquema para la gestión de la financiación del desarrollo local (EGFDL) (Rivera García & del Pozo Álvarez, 2016).

La revisión y comparación de las herramientas metodológicas antes mencionadas se realizaron teniendo en cuenta los siguientes criterios: 1) ámbito en que se desarrollan las experiencias; 2) objetivo que persigue; 3) figura que lidera el financiamiento; 4) actores que intervienen, ya sea como beneficiarios o como participantes; 5) las etapas que marcan el financiamiento del desarrollo; 6) los aportes metodológicos que sirven como referencia para la propuesta de esta investigación; y 7) las principales limitaciones.

El estudio de las herramientas permitió identificar como coincidencias que: 1) todas consideran como eje de incidencia el financiamiento de proyectos surgidos a partir de las iniciativas locales; 2) suponen trabajar directamente a un nivel micro y movilizandolos recursos locales, con perspectivas de sostenibilidad; 3) reconocen la importancia de la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local.

El Programa microfinanciero en Bangladesh y los presupuestos participativos en América Latina, representan instrumentos al servicio del ciudadano, de los sectores y de las regiones a los que la banca tradicional no quiere o no puede financiar. Estos, al igual que el esquema de descentralización de América Latina, pueden contribuir de forma eficiente a los objetivos políticos y de bienestar social

a través de la creación de empleo, la reducción de la exclusión social y la regeneración de la economía local.

En el caso de los presupuestos participativos, representan un instrumento de la nueva gobernanza, a través de los cuales se democratiza la decisión de hacia dónde se destinan los presupuestos. Presenta como peculiaridad la posibilidad de ampliar el número de actores que intervienen en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos, lo cual incide en la democratización, transparencia y maximización de los recursos públicos. Este último aspecto se logra a partir de que, no solo se mejora la calidad del gasto, atendiendo a los proyectos de interés general que buscan impactos en las condiciones de vida de la población, sino que también exige una contraparte de recursos de los beneficiarios.

Las investigaciones que desde el contexto nacional proponen herramientas asociadas al proceso de gestión del financiamiento no llegan a integrar de forma coordinada las etapas de planeación, organización, implementación y control y evaluación.

Solo en el PFDEDM y el PGFPDL, se proponen etapas y pasos como rutas críticas para dicho proceso de gestión. Es válido destacar que en el PFDEDM se propone un detallado procedimiento para la planificación financiera de las demandas de las estrategias de desarrollo municipal, resaltando entre otros factores la necesidad de la proyección de las fuentes que pueden ser utilizadas para estos fines.

Las limitaciones que, a juicio de los autores, presentan estas herramientas las cuales constituyen referentes para la propuesta de la presente investigación, son las siguientes:

1. no tienen en cuenta las prioridades estratégicas territoriales para el financiamiento de los proyectos (PM, PP, ED y PGFPDL)
2. subestima los efectos de las estructuras y las relaciones objetivas de poder, focalizándose en los sectores más pobres (PM)
3. carencia de mecanismos de gestión de recursos que logre la participación ciudadana y la articulación de fuentes y de actores en la gestión del desarrollo, además de dificultades en la organización y movilización de las comunidades (PM, ED, PFDEDM, PGFPDL y EGFDL)
4. no integra las fases de la gestión (PFDEDM, PGFPDL y EGFDL)
5. prima el enfoque vertical/sectorial (PGFPDL y EGFDL)
6. no siempre se consideran los factores estructurales (PM, PP, ED, PGFPDL y EGFDL)

7. disminución de las posibilidades de utilizar procedimientos de créditos con garantías reales, lo que eleva el riesgo de quiebra (PM y PP)
8. desequilibrio entre la sostenibilidad financiera y el impacto social (PM, PP, ED, PGFPDL y EGFDL)

Los enfoques antes analizados aportan nuevos elementos de aprendizaje con los cuales construir propuestas concretas desde el contexto particular de Cuba, que permitan la instrumentación práctica y eficiente de la gestión del proceso de financiamiento en espacios municipales y con enfoque de sostenibilidad. Sin embargo, adolecen del "cómo" debe realizarse esta gestión, toda vez que, en general, se limitan a la asignación de recursos financieros a proyectos económico- productivos o de mejora de los servicios públicos.

Lo anterior fundamenta la necesidad de construir una propuesta enhebrando el contexto particular cubano y los aprendizajes teóricos y metodológicos internacionales y nacionales.

Gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local

Las transformaciones de la economía mundial, caracterizada por la crisis económica y financiera que origina escasez de recursos, desempleo y recesión, exigen más eficiencia en la gestión de la competitividad, tanto de la empresa privada como de las instituciones públicas y el compromiso social de sus ciudadanos. Para ello deben enfocarse las políticas sociales y económicas en función de atender las complejas problemáticas sociales (Cepal, 2022).

Resulta de vital importancia avanzar hacia un sistema financiero inclusivo, integrado y orientado a apoyar a las iniciativas locales, lo cual implica complementar la facilitación de alternativas de financiación con mejoras para realizar inversiones e incentivos a la innovación e incorporación de tecnologías para reducir las brechas productivas y empresariales.

La gestión del financiamiento a escala local constituye un elemento fundamental a ser considerado dentro de cualquier estrategia de desarrollo, no solo por su escasez, sino por la necesidad de una administración eficiente y oportuna de los existentes.

Por tal motivo, es preciso estimular la creación de fondos para la inversión, acompañada por el aprovechamiento de fuentes internas y el acceso a condiciones favorables de financiamiento externo

que, a través de un proceso de análisis y control eficaces, faciliten la toma de decisiones del gobierno local en función de la inversión para el desarrollo.

La gestión financiera del desarrollo local incluye el manejo de recursos monetarios financieros para llevar a cabo una actividad económica en una localidad específica, con la característica de que generalmente se trata de sumas tomadas a préstamo que se complementan con los recursos propios. Esto incluye fuentes de financiamiento propias y a créditos con el objetivo de ordenar y jerarquizar los insumos y aportes según los criterios de: integralidad, pertinencia y flexibilidad (Rivera García & del Pozo Álvarez, 2016).

Por otra parte, López Carriel et al. (2021) argumentan que la gestión financiera en el ámbito local surge como consecuencia de la existencia de flujos operativos, tanto de carácter presupuestario como extrapresupuestario, y de la existencia de flujos financieros, consecuencia de las necesidades de inversión y financiamiento de las entidades locales. Como elementos comunes de estos enfoques, se pueden identificar:

- a. Conciben la integración de fuentes de financiamiento tanto externas como internas para cubrir las demandas de los proyectos
- b. El alcance de la gestión se enmarca en el financiamiento de proyectos de desarrollo local
- c. Constituye una herramienta que facilita la toma de decisiones por parte de la administración pública municipal
- d. Reconocen la necesidad de la creación de fondos propios para la inversión local
- e. No se identifica en ellos los actores que deben desarrollar la gestión del proceso
- f. No se identifica el enfoque y características fundamentales que lo sustentan

En la bibliografía a la cual se tuvo acceso, se aprecian pocas referencias relacionadas con la gestión del financiamiento del desarrollo local, lo que demuestra que este proceso no es entendido como un todo desde el ciclo directivo para que se logre, de manera eficiente, cubrir las demandas que en materia financiera requiere la gestión del desarrollo local.

Los autores definen a la gestión del financiamiento del desarrollo local como un proceso participativo, interactoral y multinivel mediante el cual la administración pública, a partir de sus competencias y capacidades, planifica, organiza, implementa, monitorea y evalúa el financiamiento de proyectos de desarrollo local, en función del aprovechamiento de recursos endógenos y exógenos.

En este concepto, se establecen como ideas fundamentales las siguientes:

- La administración pública como figura coordinadora fundamental de la gestión del financiamiento y la articulación entre los actores que intervienen en este proceso.
- Diseño y puesta en práctica, por parte de los gobiernos locales, de mecanismos e instrumentos de financiamiento que posibiliten dar respuesta a las demandas financieras del desarrollo local.
- Reconocimiento de la necesidad de lograr, a través de la gestión local, cubrir las demandas financieras de su desarrollo, sin necesidad de programas de intervención, rompiendo con la inercia que caracteriza actualmente las dinámicas de gestión local. Desde esta concepción se pretende el fomento de fondos propios, con el objetivo de dejar de depender de donaciones y subsidios. La sostenibilidad está dada por el incremento de clientes con acceso a financiamiento o la apertura de nuevas modalidades de proyectos con acceso a estas fuentes de financiamiento (proyectos económicos, socioculturales, medioambientales institucionales y de investigación, desarrollo e innovación) a la vez que se cubre la mayor cantidad de demandas posibles como parte de la gestión.
- El desarrollo de capacidades para establecer alianzas estratégicas entre diferentes actores, a partir de actitudes de diálogos para la construcción de agendas interinstitucionales, que permitan una mejor aproximación a las necesidades, los recursos y las aspiraciones de la sociedad y la economía local.
- Lo interactoral visto como parte de las relaciones que se establecen entre los actores en el proceso de financiamiento del desarrollo, los convenios, contratos y relaciones que establecen, que favorecen las dinámicas de gestión.
- Lo multinivel: esta variable apunta a la necesidad de establecer relaciones de intereses teniendo en cuenta las diferentes escalas, no solo integrando en la gestión a los actores interesados, sino su impacto en los niveles meso y macro a la vez que se aprovechan las oportunidades que estos brindan.
- Las competencias municipales no deben ser otorgadas con independencia de sus mecanismos financieros ya que estos dotan a los municipios de los medios necesarios para la realización efectiva de sus programas de desarrollo económico y social.
- Las capacidades de los actores locales, en materia de gestión, representan una variable decisiva en la efectividad del proceso. La formación de estas constituye un elemento al cual se le debe prestar especial atención durante todo el proceso.

El desarrollo de esta gestión, desde la administración pública municipal, facilita a juicio de los autores la gestión del desarrollo local ya que aumenta la capacidad de actuación de los actores públicos, al contar con herramientas que le posibilitan el manejo de las fuentes de financiamiento en función de sus necesidades y el desarrollo pleno de sus potencialidades.

Derivado de lo anterior, se puede afirmar que la capacidad que tienen los actores económicos locales para acometer cualquier estrategia de desarrollo dependerá, en gran medida, de la disponibilidad de recursos financieros y de la posibilidad de acceder a ellos de manera oportuna. Para lo cual, según Traba Ravelo (2014) y Cornejo Saavedra y Sánchez Dávila (2021), la planificación financiera se convierte en un componente esencial en la planificación del desarrollo local, permitiendo atenuar los efectos de la incertidumbre financiera en los espacios locales.

Para poder ejecutar el proceso de planificación financiera, resulta imprescindible la identificación y estudio de las diferentes fuentes con que puede contarse en el municipio para financiar sus proyectos antes de tomar cualquier decisión de invertir.

Deben tenerse en cuenta en cada proyecto las consecuencias de utilizar una u otra alternativa de financiación, teniendo en cuenta obviamente, tanto la disponibilidad de recursos como los rendimientos económicos esperados del proyecto. Las distintas modalidades de financiación tienen sus características y suelen tener efectos diferenciados en las distintas etapas del proyecto.

Resulta de vital importancia, en la gestión del financiamiento del desarrollo local, la revisión constante en cada una de sus etapas para evaluar el avance y determinar si se está cumpliendo con los objetivos. Basado en esta revisión, se puede determinar si se continúan implementando las acciones planificadas tal como está, o si se necesita revisar y ajustar por las condiciones internas y externas que ejercen influencia en su implementación.

El modelo que se propone en la figura 1 es una representación de las relaciones que se establecen entre los diferentes componentes que lo integran, conformando un todo ordenado y coherente, en el cual se lleva a cabo la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local, desde la administración pública municipal. El objetivo que persigue es contribuir al impulso de proyectos de desarrollo local, a través de la gestión integral y participativa de su financiamiento, potenciando la puesta en valor de recursos endógenos y exógenos por actores estatales y no estatales.

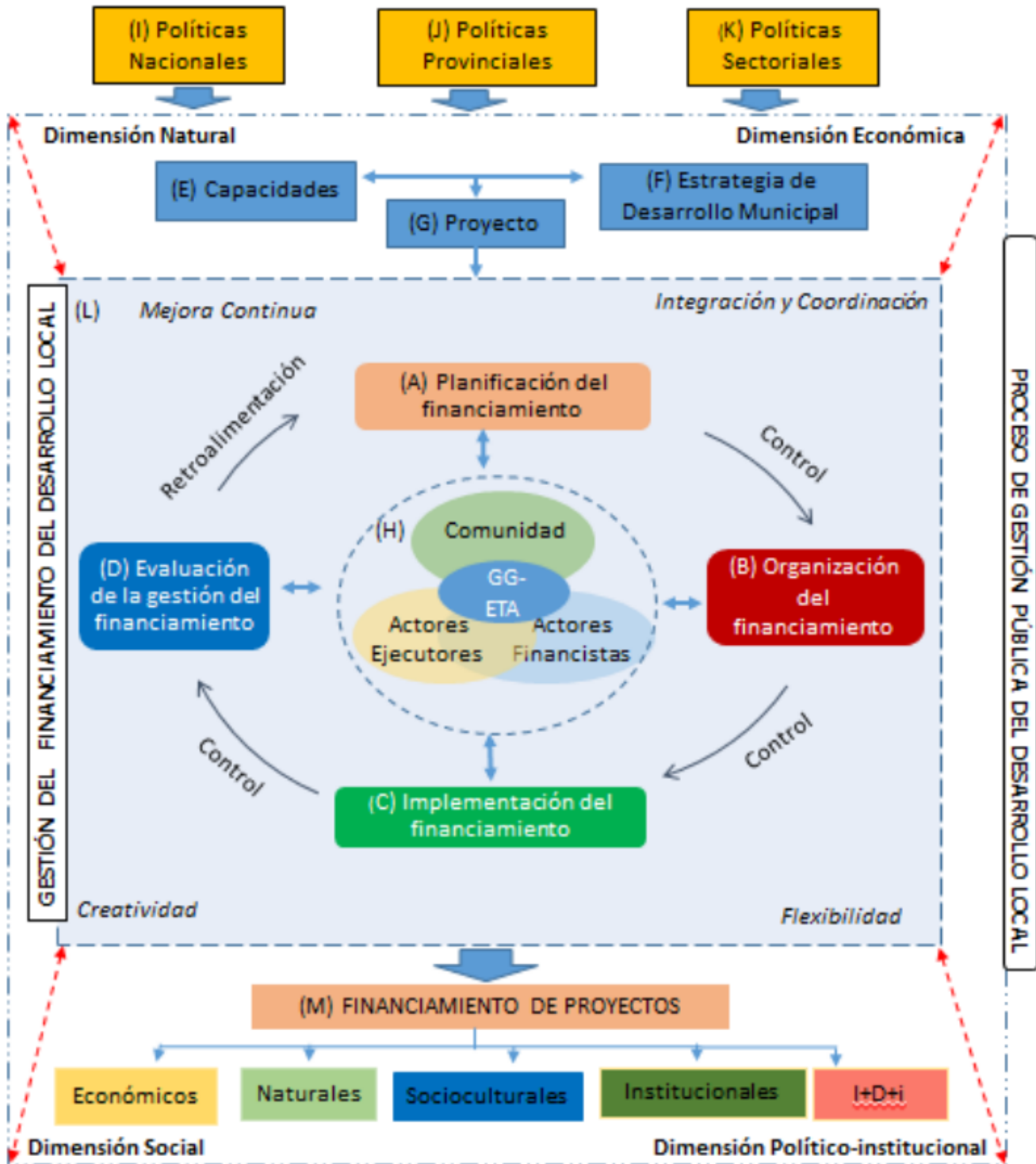


Fig. 1 - Modelo para la Gestión del Proceso de Financiamiento del Desarrollo Local

Fuente: Elaborada por los autores

Tiene en cuenta un enfoque de autogestión financiera sostenible, pues va dirigido a asegurar desde la administración pública local los recursos financieros necesarios para el proceso de gestión del desarrollo local, a partir del aprendizaje y aplicación continuo de mecanismos y herramientas de gestión de financiamiento que integren todas las fuentes de financiamiento, en función de la puesta en valor de los recursos endógenos, a través de proyectos de desarrollo local, impulsados por el propio proceso de gestión. Debe realizarse desde bases sostenibles, de manera que posibilite contar con recursos financieros en el tiempo y que su uso impacte en cada una de las dimensiones del desarrollo de manera equilibrada. Por otro lado, en la concepción de los proyectos de desarrollo local -cuyo impulso es el objetivo principal del modelo- se consideran diferentes etapas para su confección y del logro efectivo del cumplimiento de los objetivos de cada una de ellas depende la sostenibilidad en el tiempo de los proyectos.

Se definen tres premisas para la aplicación del modelo, las cuales representan requisitos de indispensable cumplimiento, entre ellas, ser un municipio con autonomía financiera, elemento que posibilita poder contar con la independencia para la creación, determinación, percepción e inversión de los recursos financieros, así como su ordenación por medio de la elaboración del presupuesto, siempre enfocados hacia la satisfacción de los gastos del gobierno y las necesidades locales de la sociedad. Otra de las premisas es la voluntad del gobierno local de aplicar el procedimiento que acompaña el modelo propuesto y, como tercera premisa, tener diseñadas en el territorio las estrategias de desarrollo que establecen las prioridades en cuanto a políticas, líneas, programas y proyectos en correspondencia con los objetivos planificados.

Sobre el municipio, en la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local, inciden factores del macroentorno o las variables del componente fronteras que se encuentran en permanente interacción con el proceso en sí y que constituyen elementos de apoyo para su funcionamiento, como son: las políticas nacionales, provinciales y sectoriales.

Identificar y evaluar estos factores resulta de vital importancia en la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local, ya que son ellos los que determinan las competencias municipales con respecto a la gestión del financiamiento, marcan las tendencias del uso de las fuentes de financiamiento en determinados períodos de tiempo, teniendo en cuenta las prioridades, estrategias, programas y proyectos establecidos por la dirección del país y de los gobiernos provinciales. Además, regulan las relaciones que se pueden establecer entre los diferentes actores a cada nivel, en un contexto social y participativo, lo que influye en el funcionamiento y eficiencia del modelo propuesto;

las políticas ya sean nacionales, provinciales o de ramas y sectores influyen en el funcionamiento de las entidades y determinan las relaciones que tienen presencia en el municipio, así como en su desarrollo económico, social, natural y político-institucional.

Paralelo a la valoración de las variables fronteras y como elementos previos al proceso de gestión del financiamiento, se deben analizar en un primer momento las capacidades (traducidas en conocimientos, habilidades, aptitudes y técnicas), de los actores locales en materia de gestión del desarrollo local y las demandas de financiamiento para la construcción de estas. Debe tenerse en cuenta que la construcción de capacidades es parte integral del desarrollo local y no un elemento de apoyo a su gestión.

Otro elemento previo que hay que asumir como herramienta de trabajo es la estrategia de desarrollo local, en la cual se diseñan políticas, líneas y programas, teniendo en cuenta sus potencialidades y limitaciones y que para su diseño y materialización, a través de proyectos de desarrollo local, demanda de financiamiento para el logro de los objetivos planificados.

El modelo considera la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local como un componente esencial, el cual se enmarca en un proceso que incluye un ciclo básico que transcurre por la planificación del financiamiento, diseño de mecanismos de financiamiento, implementación, evaluación y retroalimentación con un proceso de monitoreo y control que es permanente en todas sus etapas.

Etapas 1. Planificación del financiamiento

El objetivo de esta fase es identificar las demandas de financiamiento de los proyectos de desarrollo local y las fuentes de financiamiento con que cuenta el municipio para así identificar las brechas financieras.

Para ello se tendrán en cuenta las etapas para el diseño e implementación de proyectos y la tipología de proyectos de desarrollo local (económicos, socioculturales, naturales, institucionales y de investigación, desarrollo e innovación). Por otra parte, se evaluarán las proyecciones de cada una de las fuentes de financiamiento, el uso que se les puede dar y los objetivos que persiguen. Todo ello posibilitará definir los proyectos a financiar por etapas.

Etapa 2. Diseño de mecanismos de financiamiento

A partir de los resultados de la fase anterior, se diseñan los mecanismos a utilizar, se definen las relaciones a establecer, las responsabilidades y tareas de cada actor que interviene con el objetivo de cubrir la mayor cantidad de demanda financiera posible.

Etapa 3. Implementación

Se refiere básicamente al proceso en el cual se entrega y ejecuta el financiamiento asignado a los proyectos, teniendo en cuenta que esta entrega, según las características del proyecto, podrá realizarse según se cumplan las etapas de desarrollo del proyecto.

Etapa 4. Evaluación y medición de impacto

Se evalúa la gestión del proceso de financiamiento y el impacto que ha provocado, traducido en los proyectos financiados. Todo ello, mediante el monitoreo y control permanente de cada una de sus fases, lo que posibilita la retroalimentación y la mejora continua. Al combinar las fases del proceso que sigue el modelo, se obtiene el esquema que se muestra en la figura 2.

En la gestión del proceso antes descrito, el modelo involucra a los actores de mayor influencia, agrupándolos en tres grupos (1) Financistas, (2) Ejecutores y (3) Comunidad.

Dentro de los actores financistas, se complementan aquellos del sector empresarial (estatal y no estatal), el gobierno municipal, provincial y nacional, las agencias de cooperación, los inversionistas extranjeros, centros de investigación, entre otros que poseen un capital a invertir en proyectos de desarrollo local que respondan a sus intereses.

Por otra parte, los actores ejecutores establecen las demandas de recursos financieros para poder desarrollar alguna de las etapas de su proyecto; estos pueden ser (empresas estatales o no estatales, organizaciones no lucrativas entre las que se incluyen: las organizaciones de la sociedad civil con reconocimiento legal (como aquellas organizaciones de corte profesional), las organizaciones de masas que caracterizan el entramado social cubano y los organismos e instituciones de carácter social que, por lo general, forman parte del sector público presupuestado (dígase Educación, Salud, Cultura, Deportes), entre otros).

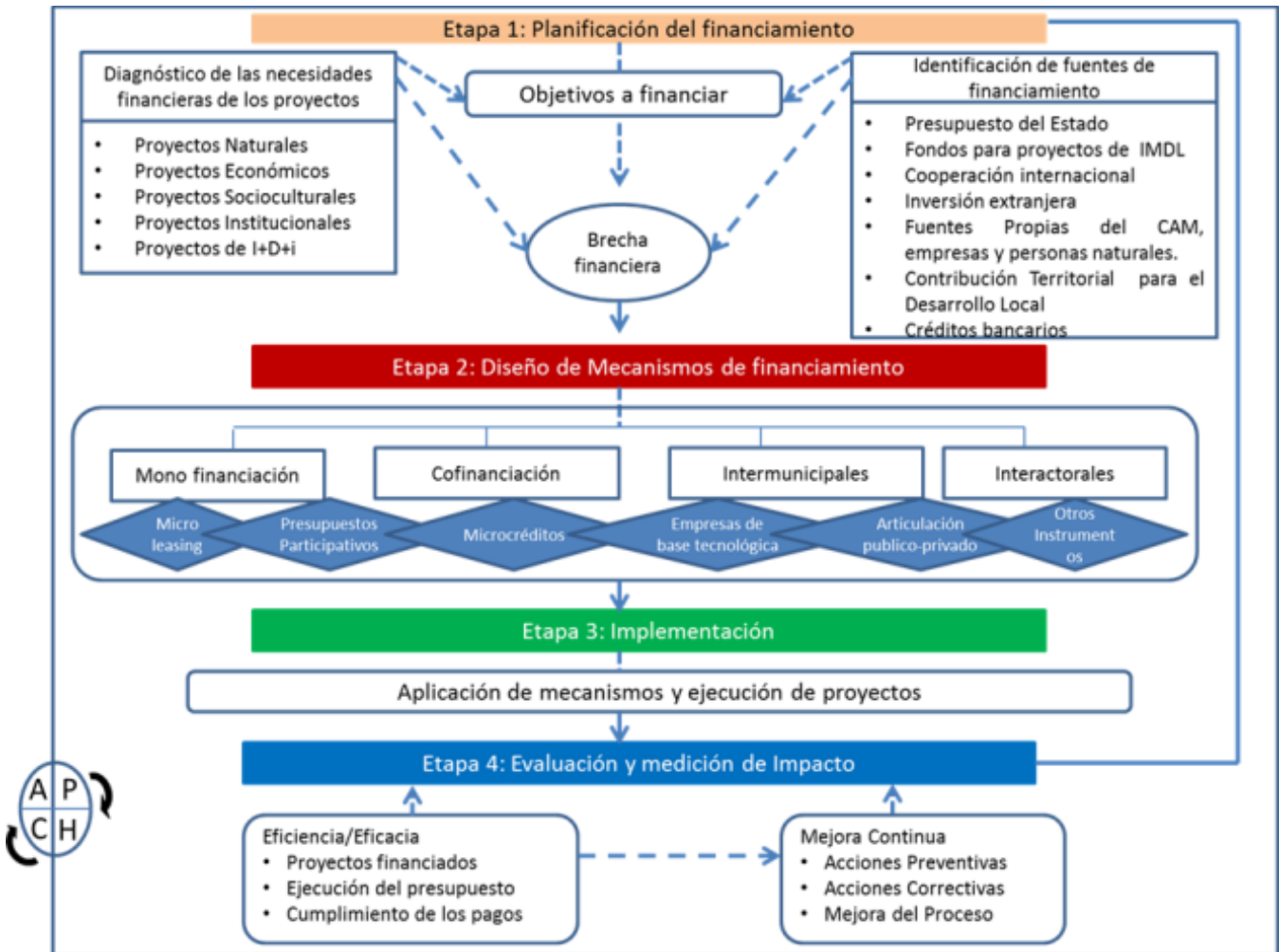


Fig. 2 - Esquema del proceso que sustenta el modelo para la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local

Fuente: Elaborada por los autores

Por último, la comunidad como actor decisivo, al que van dirigido todos los esfuerzos. Participa en el diseño de los proyectos, es demandante de recursos y es receptora de los impactos de la gestión del desarrollo local, respaldando o rechazando los resultados.

El modelo concibe la presencia e interacción de diferentes tipos de propiedad y gestión como debe ser característico en la transición socialista. Se reconoce el papel rector del Gobierno local como cliente principal del modelo, pues es el órgano que, a partir de procesos de descentralización y con determinadas competencias, que deben de estar claramente definidas, diseña, coordina y regula las

políticas y estrategias locales articuladas a las de niveles superiores y, por ende, está investido de la más alta autoridad para impulsar el desarrollo local. El Consejo de la Administración Municipal conduce el proceso de gestión de la financiación del desarrollo local para lo cual se auxilia en un Equipo Técnico Asesor (ETA), integrado por actores miembros del Grupo Municipal de Desarrollo Local, bajo la supervisión y control de la Asamblea Municipal del Poder Popular.

El ETA debe funcionar como un asesor estratégico del Grupo Municipal de Desarrollo Local y como ente de concertación entre intereses y demandas de financiamiento, puestas en función del desarrollo local. En su seno, se podrá conformar subgrupos *ad hoc* que posibiliten el desarrollo de las diferentes funciones que le son conferidas y así poder evaluar las mejores alternativas de financiamiento, así como los requerimientos concretos de propuestas de proyectos y su coherencia con las líneas estratégicas de desarrollo del municipio y la estructura de programas que a ellas tributan, la articulación con los intereses supralocales y los aspectos técnicos más especializados relativos a la factibilidad de la implementación de los proyectos, entre otros.

Resulta significativo acotar que la gestión del proceso de financiamiento deberá estar sustentada en principios fundamentales como la integración y coordinación, la mejora continua, carácter flexible y la creatividad. A continuación, se definen las relaciones esenciales en el modelo.

1. Entorno-Proceso de Gestión Pública del Desarrollo Local-Gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local

Las relaciones entre estos componentes están dadas a partir de la necesidad de lograr una mayor vinculación entre la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local y los factores del entorno que influyen en la misma, enmarcado en un proceso más global como es el de gestión pública del desarrollo local.

La gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local se realiza en un entorno cada vez más dinámico, donde las fuentes de financiamiento varían y son limitadas y, por otra parte, las demandas de financiamiento son crecientes. Es por ello que se convierte en uno de los factores determinantes para lograr las transformaciones y la adaptabilidad a las condiciones que impone el medio.

Es en este marco donde se establece la importancia de que la gestión del proceso de financiamiento se desarrolle teniendo en cuenta las condiciones que impone el entorno y, a la vez, transformándolo. Ello se logrará, contribuyendo a asegurar los recursos financieros necesarios para que a partir de la

gestión pública del desarrollo local se impacte positivamente en la calidad de vida de los miembros de la localidad.

2. Planificación del financiamiento (entradas)-Diseño e implementación de mecanismos de financiamiento (transformación)-Evaluación (salidas) y medición del impacto de la gestión de financiamiento (efectos)

El financiamiento del desarrollo local debe ser gestionado como un proceso, de una manera eficiente, integrada y participativa como parte de la gestión del desarrollo local, realizando un uso óptimo de los recursos endógenos y exógenos.

Al considerarla de este modo, resulta imprescindible tener en cuenta cuáles son las entradas, los mecanismos diseñados para el proceso de transformación y los resultados e impactos resultantes, todo ello como parte de su gestión.

La fase de planificación entrega un diagnóstico de las demandas financieras de la gestión del desarrollo local, estructurada en forma de proyectos, a su vez identifica las fuentes con que se cuenta en el municipio para satisfacer esta demanda; de la relación entre ambos resultados se definen los proyectos a financiar y las brechas a partir de las demandas insatisfechas. Se procede entonces al diseño de los mecanismos de financiamiento que se pueden utilizar para cubrir la mayor cantidad de demandas.

Esta interrelación entre proyecto, mecanismo de/y financiamiento permite la puesta en valor de los recursos endógenos y exógenos y la articulación entre actores locales, alcanzando determinados resultados con sus respectivos impactos. Todo ello contribuye a perfeccionar el proceso de gestión pública del desarrollo local en el ámbito económico, sociocultural, natural y político-institucional con su correspondiente incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

3. Proyectos-Gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local-Proyectos financiados

Expresa la secuencia a seguir desde el diseño de los proyectos de desarrollo local hasta que se financian, pasando por la gestión de su financiamiento. Importante es considerar en esta relación esencial el papel que juega el diseño de proyectos, pues en función de este proceso se diagnostican

las necesidades de financiamiento y, además, contribuye a materializar las acciones para darle cumplimiento a los objetivos estratégicos.

En estas relaciones se proyectan acciones que permitan cubrir la brecha financiera existente, y provee a los miembros de la comunidad y a los directivos y trabajadores del sector estatal y no estatal de capacidades para la gestión del desarrollo local.

4. Equipo técnico asesor-Comunidad-Actores ejecutores-Actores inversores

Se expresa la importancia que se le asigna a la participación activa de los actores locales en la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local en sus diferentes etapas. Del vínculo que se establezcan entre ellos, depende en gran medida el éxito de la gestión del proceso y la puesta en valor de los recursos endógenos y exógenos a partir de la ejecución de proyectos de desarrollo local.

Se trata de un sistema o entramado de relaciones horizontales y verticales entre actores, que se expresa en la implementación de mecanismos de concertación para la articulación de intereses, la optimización de la gestión, la resolución de conflictos, etc.

Este sistema de relaciones implica el protagonismo y liderazgo colectivo de la gestión gubernamental a través del ETA para lograr las sinergias esperadas en función del cumplimiento de los objetivos.

Con este modelo, se proporciona el marco conceptual para la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local. Para su aplicación, se elabora un procedimiento con las etapas y pasos que se deben seguir. En su diseño, se tuvieron en cuenta los criterios de los autores Hassan Marrero (2015), Rivera García y del Pozo Álvarez (2016) y Capote Pérez et al. (2018). A continuación, en la tabla 1 se muestra un resumen del mismo.

Tabla 1 - Modelo y procedimiento general de la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local

Modelo de Gestión del Proceso de Financiamiento del Desarrollo Local (GEPROFIDL)
<i>Objetivo:</i> Contribuir al impulso de proyectos de desarrollo local a través de la gestión integral y participativa de su financiamiento, potenciando la puesta en valor de recursos endógenos y exógenos por actores estatales y no estatales.
<i>Enfoque:</i> Autogestión financiera sostenible
<i>Premisas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Voluntad política del Gobierno:</i> Aceptación por parte de la dirección del gobierno del municipio de aplicar el procedimiento que acompaña el Modelo de Gestión del Proceso de Financiación del Desarrollo Local. • <i>Diseñada la estrategia de desarrollo del territorio:</i> En el municipio se debe tener diseñada la estrategia de desarrollo, en la cual, a partir de las potencialidades, restricciones, oportunidades y necesidades locales, se diseñan políticas, líneas, programas y proyectos que establecen una demanda creciente de financiamiento. • <i>Autonomía financiera: independencia</i> para 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 locales de la sociedad. La declaración en los documentos rectores de los gobiernos municipales, de las facultades y competencias para la Gestión del proceso de financiación del desarrollo local, lo cual debe ser normado a nivel nacional.
<i>Principios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Integración y coordinación:</i> incluye la participación activa de los actores locales que interactúan en el proceso de financiación a partir del intercambio de información, conocimientos y experiencias basadas en la honestidad y la comunicación abierta. • <i>Mejora continua:</i> mejora de los resultados obtenidos al basarse en el ciclo de Shewart, que representa el trabajo en procesos, en el cual el ETA planifica el cambio con respecto a la gestión de financiamiento, lo realiza, verifica los resultados y, según sean estos, actúa para normalizar el cambio o para comenzar el ciclo de mejoramiento con nueva información.

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Flexibilidad</i>: adaptabilidad del modelo a las condiciones histórico-concretas donde se desarrolla. • <i>Creatividad</i>: fomenta un ambiente que propicie el desarrollo de la creación y la innovación en materia de alternativas o mecanismos para financiar proyectos de desarrollo local. 		
<i>Fronteras</i>	<i>Elementos previos al proceso de gestión del financiamiento</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas nacionales para el desarrollo económico y social. • Políticas provinciales para el desarrollo económico y social. • Políticas sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de las capacidades de los actores locales para la gestión del financiamiento • Estrategias de desarrollo local • Cartera de proyectos. 	
<i>Procedimiento general</i>		
<i>Etapa I. Preparación previa</i>	Paso 1	Evaluación del marco legal regulatorio para la financiación de proyectos.
	Paso 2	Sensibilización y capacitación.
	Paso 3	Valoración el cumplimiento de las premisas.
<i>Etapa II. Organización</i>	Paso 4	Identificación de los miembros de los Equipos Técnicos Asesores.
	Paso 5	Preparación de condiciones organizativas y materiales.
	Paso 6	Aprobación de la implementación del procedimiento de trabajo.
<i>Etapa III. Identificación y análisis de los proyectos a financiar</i>	Paso 7	Diagnóstico de las necesidades de financiamiento.
	Paso 8	Identificación de posibles fuentes de Financiamiento
	Paso 9	Selección de Programas y proyectos a financiar y definición de mecanismos de financiamiento.
	Paso 10	Aprobación de la propuesta de proyectos a financiar y estrategia a utilizar.

Etapa IV. Implementación	Paso 11	Transferencia de recursos a las entidades ejecutoras de los proyectos seleccionados.
	Paso 12	Ejecución del financiamiento transferido a las entidades ejecutoras.
	Paso 13	Monitoreo del proceso de ejecución de los fondos transferidos.
Etapa V. Evaluación y retroalimentación	Paso 14	Definición de los indicadores para la evaluación.
	Paso 15	Ejecución de la evaluación.
	Paso 16	Sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas y retroalimentación.
	Paso 17	Comunicación sobre el proceso de ejecución de los proyectos financiados.

Fuente: Elaborada por los autores

La gestión del financiamiento para cubrir las demandas del desarrollo local es uno de los elementos más complejos que enfrentan los gobiernos locales y, más aún, en el caso de Cuba, teniendo en cuenta las condiciones económicas y sociales que presenta. Por esta razón, las decisiones relacionadas con el financiamiento resultan de vital importancia y comprometen la ejecución eficiente de las acciones planificadas dentro del diseño estratégico del desarrollo local.

El modelo que se propone es una representación de las relaciones que se establecen entre los diferentes componentes que lo integran, conformando un todo ordenado y coherente, en el cual se lleva a cabo la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local, desde la administración pública municipal. Orienta las acciones hacia la articulación de los actores que intervienen en el proceso, en función del uso eficiente de los recursos endógenos y exógenos para responder a las demandas de la gestión del desarrollo local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almaguer Torres, R. M., Pérez Campaña, M., & Aguilera García, L. O. (2020). Procedimiento para la gestión integrada y por procesos de proyectos de desarrollo local. *Retos de la Dirección*, 14(1), 89-114. <https://revistas.reduc.edu.cu/index.php/retos/article/view/3369>
- Batallas Gómez, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: Un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *Foro: Revista de Derecho*, (20), 5-22. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/424>
- Capote Pérez, R., & Torres Paez, C. C. (2016). La gestión del financiamiento en los procesos de desarrollo local. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, abril. <https://www.eumed.net/rev/caribe/2018/04/financiamiento-desarrollo-local.html>
- Capote Pérez, R., Torres Paez, C. C., & del Castillo Sánchez, L. (2018). Retos de la Administración Pública para la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local. *Cooperativismo y Desarrollo*, 6(2), 179-197. <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/206>
- Cepal. (2022). *Cómo financiar el desarrollo sostenible: Recuperación de los efectos del COVID-19 en América Latina y el Caribe* (Informe Especial COVID-19 N.º 13). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47720-como-financiar-desarrollo-sostenible-recuperacion-efectos-covid-19-america>
- Cornejo Saavedra, G. I., & Sánchez Dávila, K. (2021). La administración financiera municipal en el desarrollo local. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 5(5), 7974-7996. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v5i5.885
- Díaz-Canel Bermúdez, M., Núñez Jover, J., & Torres Paez, C. C. (2020). Ciencia e innovación como pilar de la gestión de gobierno: Un camino hacia los sistemas alimentarios locales. *Cooperativismo y Desarrollo*, 8(3), 367-387. <https://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/372>
- Gascón González, D., Noa Guerra, D., & Viera Álvarez, S. (2021). Gestión de la contribución territorial como fuente de financiamiento del desarrollo local en el municipio cubano. *Revista*

cubana de ciencias económicas, 7(1), 138-151.

<https://www.ekotemas.cu/index.php/ekotemas/article/view/169>

Gutiérrez Goiria, J. (2011). *Las microfinanzas en el marco de la financiación del desarrollo: Compatibilidad y/o conflicto entre objetivos sociales y financieros* [Doctorado en Ciencias Económicas, Universidad del País Vasco]. <https://addi.ehu.es/handle/10810/6872>

Hassan Marrero, N., Pavón Hernández, A., Hernández Vega, A. E., & Balogun Arogunjo, E. B. (2015). Implementación de procedimiento para financiar el proyecto fortalecimiento de la gestión universitaria para el desarrollo local. *Avanzada Científica*, 18(1), 56-71.

<http://www.avanzada.idict.cu/index.php/avanzada/article/view/495>

López Carriel, A. G., Guaño Gusqui, R. R., Sánchez Chávez, A. M., & Huerta Cruz, S. Y. (2021). Diseño de estrategias de gestión financiera para fortalecer el turismo en el cantón Salitre. *Dominio de las Ciencias*, 7(3), 493-507. <https://doi.org/10.23857/dc.v7i3.1946>

Morais Mulaza, M., Traba Ravelo, Y., & del Pozo Álvarez, P. L. (2019). Esquema lógico para la gestión financiera del desarrollo social municipal de Angola. *Observatorio de La Economía Latinoamericana*, mayo. <https://www.eumed.net/rev/oel/2019/05/gestion-financiera-desarrollo.html>

PCC. (2017). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. UEB Gráfica. Empresa de periódicos. <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/%C3%BAltimo%20PDF%2032.pdf>

Pineda Nebot, C., Abellán López, M. Á., & Gonzalo Pardo Beneyto. (2021). Los presupuestos participativos infantiles como metodología de aprendizaje cívico. Un estudio exploratorio sobre la experiencia española. *Sociedad e Infancias*, 5(Especial), 159-170. <https://doi.org/10.5209/soci.71325>

Rivera García, A., & del Pozo Álvarez, P. L. (2016). La gestión del financiamiento para el desarrollo local. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, junio. <https://www.eumed.net/rev/caribe/2016/06/financiamiento.html>

Traba Ravelo, Y. (2014). *Procedimiento de planificación financiera para los requerimientos de la estrategia de desarrollo municipal* [Doctorado en Ciencias Económicas]. Universidad de Camagüey «Ignacio Agramonte Loynaz».

Vega Campos, M. Á., Valentín Mballa, L., & Ibarra Cortés, M. E. (2019). Los avatares del financiamiento para el desarrollo local en México: Perspectivas decisionales de instituciones bancarias. *TERRA: Revista de Desarrollo Local*, (5), 148-173.

<https://doi.org/10.7203/terra.5.14088>

Conflicto de intereses:

Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

Contribución de los autores:

Raysa Capote Pérez y *Carlos Cesar Torres Paez* participaron en la concepción y diseño del estudio, estuvieron implicados en la recogida y análisis de los datos y elaboraron el borrador.

Raysa Capote Pérez estuvo implicada en la recogida, el análisis e interpretación de los datos.

Carlos Cesar Torres Paez y *Luis del Castillo Sánchez* hicieron una revisión crítica del artículo con aportes importantes a su contenido intelectual.

Todos los autores revisaron la redacción del manuscrito y aprueban la versión finalmente remitida.



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional Copyright (c) Raysa Capote Pérez; Carlos Cesar Torres Paez; Luis del Castillo Sánchez