

Esquema para la gestión financiera del desarrollo local

Scheme for Financial Management of Local Development
MSc. Yoili Traba Ravelo,* Dr. C. Pedro Lino del Pozo**
y Michel Tamayo Saborit*

*Universidad de Granma, Cuba

**Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Camagüey, Cuba
ytrabar@udg.co.cu

RESUMEN

Se propuso un esquema para la administración eficiente de los recursos financieros que potencien la gestión del desarrollo local. Se abordaron en el territorio los mecanismos para la administración de los recursos financieros; el proceso de administración financiera; las principales limitantes de la gestión del proceso de inversión y financiación de las estrategias de desarrollo; las potencialidades, necesidades, y posibles sinergias del sistema empresarial en la búsqueda de ingresos endógenos en la localidad y se determinó el requerimiento financiero para materializar una estrategia de planificación financiera local. El esquema permitió la aplicación de un sistema coherente de procedimientos sobre la base de las funciones fundamentales de la administración financiera y propició la articulación con el proceso administrativo de forma general. Se concluyó que la administración financiera juega un papel decisivo dentro del proceso de dirección. Se trata no sólo de "administrar las finanzas"; sino también de "administrar a través de las finanzas" con el fin de contribuir a la gestión del financiamiento del desarrollo local.

Palabras claves: *gestión del financiamiento del desarrollo local, proceso de dirección y administración financiera, administración financiera para desarrollo local*

ABSTRACT

The mechanisms for administering financial resources devoted to territorial development management are dealt with. The financial administration process is conceived in association with local administration focused upon the articulation of administrative and financial roles. Obstacles hindering the investment and financing process linked to territorial development strategies are assessed, and the entrepreneurial system potentialities, needs, and synergies in seeking endogenous revenues from the territory are studied. Not only are both aspects the starting point of any well-conceived development plan, but critical issues to be discussed to this end. On the other hand, financial requirements to implement a strategy closely related to local financing planning are determined as a way to detect gaps impeding the efficient use of internal and external resources. The importance of a proposing approach based on endogenous resources to guarantee the process sustainability is highlighted. In summary, the study presents a scheme for financial management to efficiently administrate the financial resources enhancing local development management.

Key Words: *local development financial management, administration process and financial management, financial administration for local development*

INTRODUCCIÓN

Los problemas del desarrollo han estado, en los últimos años, en el centro de la atención de economistas, analistas y científicos de muy variadas especialidades de diversas partes del planeta. En la discusión sobre la inoperancia de los modelos de desarrollo tradicionales para enfrentar las crisis mundiales contemporáneas, la respuesta que más adhesiones concita, es la de impulsar el desarrollo local, que según González (2001) es un proceso localizado de cambio socio-económico continuado, que liderado por los gobiernos locales integra y coordina la utilización de la riqueza de su potencial de desarrollo con las diferentes corrientes de recursos y logra el progreso de la localidad y el bienestar del ser humano, en equilibrio con el entorno natural.

La esfera local requiere de una nueva lectura, no sólo en cuanto a las estrategias que se planteen, sino también a los recursos financieros que la sustentan. No sólo se trata de conformar un buen plan estratégico, sino contar también con las vías oportunas para su financiación.

Desde el enfoque local se puede afirmar que la gestión del financiamiento constituye un elemento fundamental a ser considerado dentro de cualquier estrategia de desarrollo, no sólo por la escasez de recursos que existe, sino también por la necesidad de una administración eficiente y oportuna de los mismos; 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.

La existencia de recursos financieros en un territorio no es una condición suficiente por sí misma para que se origine un proceso de desarrollo pero sí una condición necesaria; de tal manera que aunque su existencia es imprescindible, si dichos recursos no se utilizan de manera adecuada por los gobiernos locales, dentro de un sistema coherente, no se llegará a una solución satisfactoria.

De esta manera, potenciando los recursos financieros existentes, un territorio por iniciativa propia puede encontrar soluciones a sus problemas a través de nuevas ideas y proyectos. Sin embargo el desarrollo local no debe limitarse al mero aprovechamiento de los recursos sino que debe entenderse también como la posibilidad que tiene el potencial endógeno existente en el área para ser movilizado y administrado oportunamente en aras de impulsar este proceso.

En Cuba los recursos financieros en los territorios se convierten en la fuente para la solución de los problemas cotidianos, y aún así es permanente el déficit presupuestario en nuestras localidades por lo que sólo se cuenta con las transferencias hechas por el presupuesto central para financiar las estrategias que se generan, manifestándose además una fuerte verticalidad en la toma de decisiones sin tener en cuenta las prioridades y potencialidades del entorno local. Por otro lado el proceso de administración de estos recursos no está jugando el papel necesario dentro del proceso de dirección para la gestión del financiamiento del desarrollo local. Se trata no sólo de *administrar las finanzas*; sino también de *administrar a través de las finanzas*.

Es importante destacar que existe la tendencia a reducir bruscamente los recursos centrales del Estado que ha propiciado la revalorización de la autosustentabilidad que se expresa en la búsqueda de soluciones locales,¹ y aunque este proceso se ha encaminado coherentemente, no satisface el requerimiento emanado de las necesidades de los territorios.

De forma general el proceso de desarrollo local necesita de recursos disponibles en diversas fuentes nacionales e internacionales; sin embargo existen dificultades para su obtención y oportuno manejo; se evidencia la necesidad de un procedimiento que facilite su administración eficiente y que a través del perfeccionamiento y articulación de las funciones administrativas y financieras facilite la toma de decisiones, cuyo alcance contribuya al financiamiento y la sustentabilidad del desarrollo local y no sólo a la búsqueda de recursos para las operaciones cotidianas de la sociedad.

En consecuencia es objetivo de este trabajo mostrar la lógica de la gestión financiera en función del financiamiento al desarrollo local.

DESARROLLO

La administración financiera y su importancia en el proceso de dirección. El rol de los gobiernos locales

La administración financiera, desde nuestro punto de vista, representa una parte integral de las Finanzas como ciencia y como tal cuenta: en primer lugar, con un cuerpo de conocimientos ordenados, cuya veracidad se comprueba y rectifica constantemente en el curso de la práctica social, dando lugar a un sistema de conceptos, hipótesis, principios y leyes; en segundo, con un conjunto de técnicas, mecanismos, medios y procedimientos de análisis, valoración, planeación, evaluación y control financieros de los recursos escasos para la toma de decisiones de inversión y financiación.

La proyección financiera es una herramienta indispensable para el diseño de las estrategias futuras y la valoración de su factibilidad económica ya que a través de la administración financiera se encuentran, valoran y seleccionan las fuentes alternativas de financiamiento que garanticen el respaldo monetario para la ejecución de las estrategias a seguir.

La administración es ante todo un proceso pues representa la actuación sistemática de los directivos, mediante la cual influye sobre actividades interrelacionadas entre sí con el fin de lograr los objetivos deseados. Estas actividades relacionadas o funciones son: la planeación, organización, liderazgo y control. Las Finanzas, dentro del proceso de dirección, poseen un doble carácter: por una parte, como subsistema dentro de la organización en su conjunto representan un objeto de dirección; por otra, pueden ser utilizadas como instrumento de análisis, evaluación, orientación y control del proceso de dirección (Borrás *et al.*, 2009).

Como objeto de dirección las relaciones financieras deben ser planificadas, organizadas, lideradas y controladas con el fin de que coadyuven, junto a los demás subsistemas de la entidad, al logro de los objetivos deseados.

¹ Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local (IMDL): tiene como objetivo apoyar al municipio en la elaboración e implementación de su propia estrategia de desarrollo, mediante la gestión de proyectos económicos (que conciba el completamiento de cadenas productivas) basados en la explotación de los recursos locales, capaces de autofinanciarse y de generar ganancias que se destinen para ellos mismos en beneficio del territorio.

De esta forma podemos asegurar que la administración financiera juega un papel activo dentro del proceso de dirección. Como se expresó en la introducción de este trabajo, que además de administrar las finanzas se debe administrar a través de estas, con el fin de hacer la gestión más eficiente

La administración estratégica como proceso deliberado, integrador y previsor del futuro sienta bases más sólidas para que las finanzas ejerzan su acción sobre la eficacia y eficiencia. Dicha influencia se realiza de la siguiente forma:

- La planeación financiera ayuda al diseño y valoración de la factibilidad económica de las estrategias futuras de la entidad.
- El análisis financiero sintetiza los resultados de la organización y permite valorar la eficacia y la eficiencia por áreas, negocios y actividades.
- Las técnicas de administración financiera permiten la toma de decisiones oportunas para la elección de estrategias y acciones alternativas en aras de la elevación de la eficacia y eficiencia de la organización.
- La búsqueda y valoración de fuentes alternativas de financiamiento garantizan el respaldo monetario para la implementación de estrategias eficaces y eficientes.
- El control financiero representa una parte fundamental del soporte informativo y comunicacional de la administración estratégica.

La localidad es una gran empresa cuyo gran objetivo es el desarrollo humano, y es el gobierno local, con sus funciones administrativas, el que puede propiciar el logro de esta meta. Por lo que su papel es vital si se quieren administrar los recursos del territorio en función del cumplimiento de las estrategias de desarrollo trazadas, estos deben estar dotados de una alta capacidad negociadora que les permita influir en el nivel ramal y central del país, logrando acercar los intereses macroeconómicos a los locales.

Varios factores han contribuido a un mayor protagonismo de las administraciones locales en el desarrollo local, gran parte en contraste con las prácticas a nivel nacional. Los gobiernos locales en general, dan cuenta de que no son sino uno de los actores involucrados en el desarrollo de la localidad; pero también hay que subrayar que las iniciativas de estos rara vez juegan un papel decisivo en el desarrollo de los territorios. Por un lado debido a las limitaciones en la toma de decisiones y por otro porque a pesar de la reconocida prioridad que los gobiernos locales confieren al papel de las finanzas, la administración financiera no se utiliza como herramienta de dirección. En nuestras localidades la administración orienta sus mayores esfuerzos y dedica la mayor parte de su tiempo a la contabilidad y a la elaboración de informes a los niveles superiores, relegando a un segundo plano: al control, al análisis financiero, al apoyo a las decisiones financieras y su participación en las estrategias.

La administración financiera como instrumento de la gestión del financiamiento del desarrollo local

La gestión del financiamiento para el desarrollo local como: la acción integrada de todas las funciones directivas, de manera que se logre un proceder del gobierno local (organizar, planificar y controlar los recursos en función del desarrollo local), exige un reordenamiento y sistematización de esta, que garantice su concreción y aplicación en el territorio y el seguimiento y control necesarios para la retroalimentación del proceso.

Sustentamos la tesis que la administración financiera puede incidir significativamente en el proceso de dirección y en la elevación de la eficacia y eficiencia, como se ha expresado anteriormente, así como que es una vía para lograr que se materialice el plan de desarrollo en una localidad, basta sólo con ordenarla en un sistema de lineamientos, políticas y procedimientos y, por supuesto, evaluar y controlar su aplicación en la práctica.

Las teorías y técnicas de administración financiera son universales, sin embargo, ellas requieren una adaptación a las particularidades de cada uno de los países y territorios por lo que su contextualización es necesaria. Se propone entonces un perfeccionamiento de esta como vía impulsora del financiamiento al desarrollo, partiendo de las principales dificultades prácticas de este proceso.

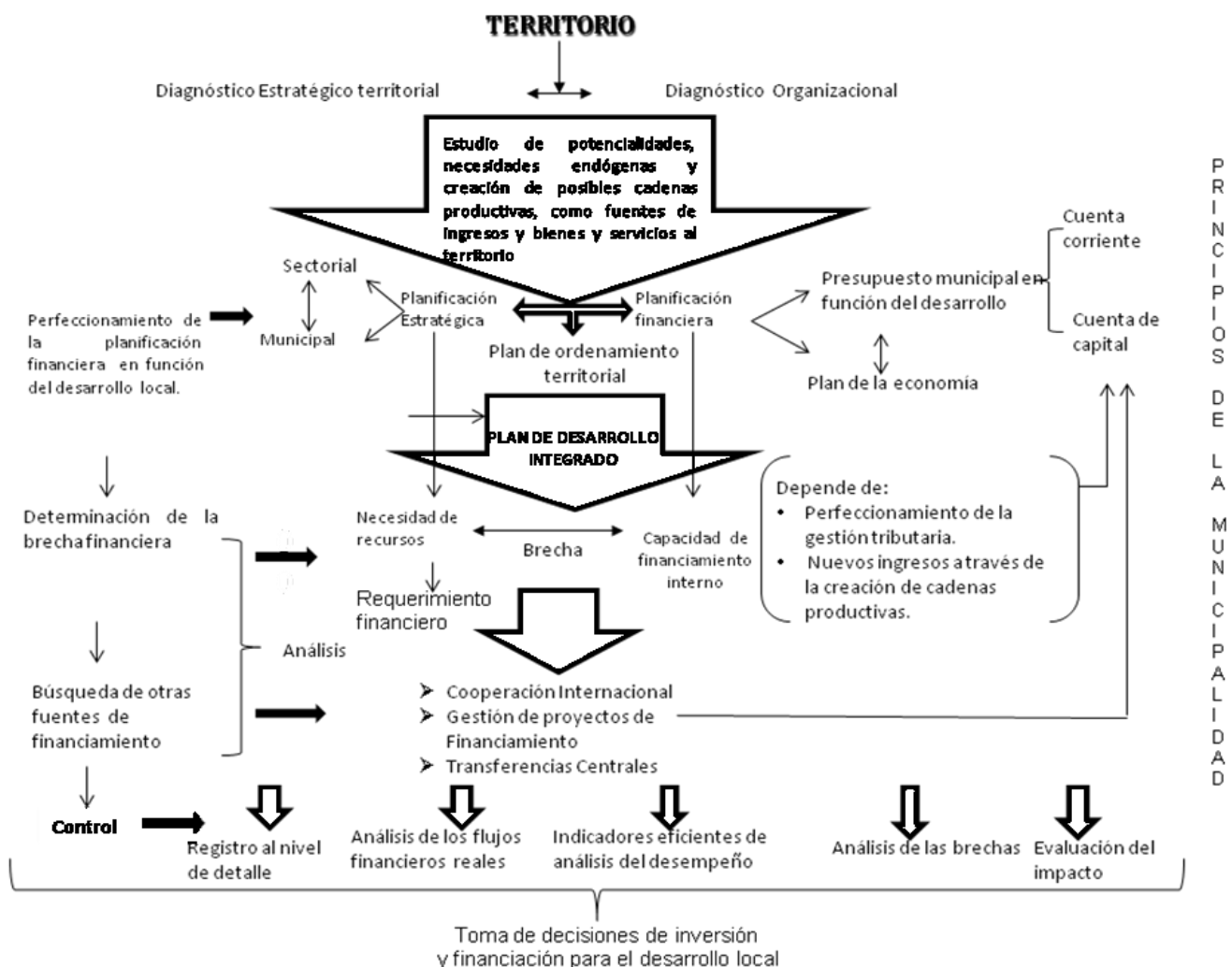
Barreras que frenan la administración financiera en función del desarrollo local.

En la administración financiera de nuestras localidades, actualmente las insuficiencias manifiestan barreras que frenan constantemente la gestión del financiamiento al desarrollo, manifestadas fundamentalmente en las funciones directivas de este proceso. Entre ellas se pueden destacar:

- Falta de un diagnóstico estratégico y organizacional que permita la determinación objetiva de las necesidades y potencialidades del territorio así como las posibles sinergias emanadas del sistema empresarial en la búsqueda de ingresos endógenos.
- Existe una desvinculación entre la planeación estratégica y la financiera del desarrollo a nivel territorial, motivado fundamentalmente por la falta de planificación financiera sectorial de los programas que son clave para el territorio en post de su estrategia de desarrollo, quiere esto decir que el proceso presupuestario tanto de los sectores como del municipio no tiene correspondencia con el requerimiento financiero del municipio para su desarrollo, este último a su vez se desconoce, por lo que también es desconocida la brecha financiera entre lo aprobado y lo que realmente necesita el territorio.
- No existe una estrategia financiera clara y explícita desde un enfoque propositivo a partir de recursos endógenos fundamentalmente. Se ve la captación de recursos para el desarrollo solamente por la iniciativa municipal y la cooperación internacional; se destaca que la primera vía dista mucho de lograr el proceso de reinversión. Respecto a la otra, se ha trabajado en numerosos proyectos de desarrollo local auspiciados por entidades nacionales e internacionales, pero la limitante ha sido que una vez concluido el financiamiento externo, se terminara el proyecto sin garantía de sostenibilidad.
- Existe una tendencia centralizadora en la toma de decisiones que afecta directamente a la localidad, es decir, la asignación de los recursos obtenidos parte de criterios centralizados, (dados por las limitaciones impuestas por la especialización económica sectorial y la organización vertical de la economía), no siempre responden a las necesidades declaradas por cada territorio de acuerdo a sus características (ejes prioritarios, potencial de desarrollo); consecuentemente los flujos financieros no son utilizados de manera eficiente en función de las decisiones a escala local.
- La gestión financiera gubernamental carece de un sistema de control sistemático y efectivo que actúe como medio de compulsión a la implementación de las

técnicas de administración financiera, a la detección de problemas y al apoyo adecuado y oportuno para su solución. Esta situación es de suma importancia debido a que dentro de las funciones directivas, el proceso de control, no debe verse sólo como el cumplimiento y ejecución del presupuesto, y es válido aclarar que también es necesario perfeccionar este ya que no se realiza ni un flujo de efectivo para el monitoreo y análisis de los recursos planificados; también es necesario el análisis de las brechas a fin de buscar otros mecanismos de financiamiento que sustenten la estrategia, así como, es preciso evaluar el impacto de lo planificado, cuestiones estas que no se tienen en cuenta.

La solución de estas dificultades es viable siempre que se tenga como soporte una herramienta que parta de la articulación de las funciones directivas y financieras (ver figura) así como el perfeccionamiento de algunos factores del proceso, aunque estos necesariamente se encuentren sustentados en normativas centrales.



Vista la administración financiera como el sistema de teorías, técnicas y procedimientos para la toma de decisiones financieras de inversión y obtención de recursos monetarios, mediante las cuales se influye directamente sobre el proceso de dirección en función de la eficiencia en la utilización de los recursos escasos y la gestión del desarrollo de la localidad en su conjunto, se puede considerar entonces que

el esquema anterior guía el proceso de administración financiera en función del desarrollo local y evidencia los mecanismos de inversión y financiación, respondiendo a las siguientes preguntas claves.

¿Dónde invertir?

¿Cómo financiar la inversión?

¿Cómo controlar el proceso?

Respondiendo a estas preguntas, a través del esquema antes expuesto, podemos decir que el dónde invertir se basa por un lado en el estudio de las potencialidades y necesidades endógenas mediante el diagnóstico estratégico territorial, en la integración efectiva del proceso de planificación estratégica sectorial y municipal, así como en un proceso efectivo de evaluación de la inversión; (dimensión social y ambiental), y por otro lado el diagnóstico organizacional permite una valoración en función de las posibles inversiones teniendo en cuenta las posibilidades de creación de cadenas productivas (dimensión económica y tecnológica).

Posterior a este proceso y derivado de se hace necesario la determinación del requerimiento financiero para el desarrollo de la localidad.

El cómo financiar este proceso se fundamenta en el perfeccionamiento de las fuentes internas del territorio (presupuesto local, plan de la economía previa articulación de ambos) y en el perfeccionamiento de la gestión tributaria. Una vez articuladas la planeación estratégica y la financiera, es preciso determinar la brecha entre las necesidades de inversión y las fuentes internas de financiación para así buscar las otras fuentes alternativas de financiamiento. Estas pueden ser:

- cooperación internacional
- gestión de proyectos de financiamiento
- transferencias centrales

El proceso de control es imprescindible en toda esta gestión, en una retroalimentación a través de la evaluación del desempeño, el análisis de los flujos reales, el análisis de las brechas y la evaluación del impacto. Deben utilizarse técnicas de avanzada que profundicen en el análisis de todos los factores integralmente.

Existen otros factores críticos en los cuales hay que detenerse, como los principios de la municipalidad, habida cuenta que constituyen la base fundamental de las acciones que deberán hacerse en cualquier localidad. Sobre esta base los actores locales, encabezados por los Órganos del Poder Popular Municipal, —por su mayor proximidad a los problemas y necesidades del espacio sobre el que actúan— pueden incidir más eficientemente sobre la toma de decisiones, ejecución y coordinación de las políticas locales porque pueden utilizar mucho más eficazmente los recursos materiales y humanos de que disponen para contribuir al desarrollo local (Villabella, 2006).

El municipio es la base física y existencial de cualquier nación, en tanto es unidad mínima desde el punto de vista demográfico, territorial, social, económico y político para el mundo jurídico público. Está configurado sobre la base de cuatro principios cardinales que se catalizaron teóricamente luego del proceso revolucionario burgués (Villabella, 2006).

Principio de autonomía: Se postula por la literatura especializada como el basamento para cualquier estudio que se haga sobre el régimen local. El principio por excelencia de la organización territorial de estado.

Principio relación- articulación: Posibilita el necesario y natural encargo que tiene que tener un municipio con el resto del entramado para su integración como parte del

conjunto territorial de un país, lo que determina la imposibilidad de contemplarlo de forma aislada sin interconexión con el resto del entorno. Permite el funcionamiento coherente del aparato institucional y la ponderación de los intereses generales por encima de los intereses locales.

Principio democracia: La democracia municipal debe rebasar la connotación de la elección- conformación de órganos y perfilarse también en el ejercicio del gobierno por el pueblo.

Principio heterogeneidad: El territorio municipal es un ámbito no igual, sede de colectividades no homogéneas, ni por su historia, ni por su envergadura, ni por el modo de asentamiento, ni por su arraigo.

En el contexto cubano existe una apreciación racional de estos principios, reconocidos por la doctrina universal, en consonancia con la esencia socio-económica de nuestro régimen, con los postulados del sistema político, y con las propias peculiaridades que se han presentado en la realidad cubana, aspectos que los matizan, pudiendo adecuarlos a cada uno de ellos como: autonomía administrativa, relación sistémica, democracia socialista y heterogeneidad ponderada (Villabella, 2006).

Estos principios expresan factores como: la importancia de las facultades y funciones de los municipios, a través de la dirección de los Órganos del Poder Popular acorde con el Sistema de Dirección de la Economía Nacional, pues el desarrollo económico y social de una localidad no es viable en tanto no exista una relación adecuada entre la centralización y descentralización de las decisiones, sin obviar que el municipio es parte del conjunto territorial de un país por lo que no se puede contemplar de forma aislada sin interconexión con el resto del entorno. De esta forma se garantiza el funcionamiento coherente del aparato institucional y el equilibrio de intereses nacionales y locales. Aun cuando el principio de autonomía refiere cierta descentralización de funciones administrativas es importante la articulación-relación con el resto de la nación, para controlar las desigualdades que puedan surgir, elemento primordial para el sostenimiento de nuestro sistema económico social en la construcción del desarrollo local.

Por otro lado un alto nivel de participación de las masas, respondiendo al principio de la democracia, garantizará la viabilidad del proceso de desarrollo en un municipio, pues para lograr el progreso de la localidad y el bienestar del ser humano es necesario conocer sus necesidades, expectativas, potencialidades, se requiere que estos actores se sientan parte de este proceso, que lo impulsen y que lo hagan sostenible.

Por último y no menos importante, cada municipio tiene sus propias características, potencialidades y expectativas, así como necesidades de desarrollo acordes con su base económica y social. El conocimiento de esta heterogeneidad, a través del uso de las herramientas expuestas en el esquema propuesto (diagnóstico estratégico territorial y organizacional), propiciará una mejor ejecución y coordinación de las políticas locales, pues se aprovecharán más efectivamente los recursos del territorio, entre ellos los financieros, con conocimiento de cuáles son las fuentes endógenas y cómo gestionarlas y aplicarlas mejor al proceso de desarrollo, con un enfoque sistémico que propicie la articulación con el resto de la nación.

Según el planteamiento del doctor Carlos Manuel Villabella (2006), aunque se hace uso racional de estos principios universales, la norma del modelo estatal municipal en Cuba sigue siendo muy amplia y sólo enmarca las atribuciones generales de la asamblea, sin precisar hasta donde llegan las competencias del municipio en las

diferentes esferas de la sociedad. La autora de esta investigación reafirma este planteamiento pues precisamente partimos de todas estas limitantes. En este artículo queda evidenciada la no aplicación consecuente de estos principios; debe tenerse en cuenta el epígrafe que enmarca las barreras que frenan la administración financiera en función del desarrollo local, lo que refleja que estos constituyen una cuestión formal, lo que refleja y enfatiza limitaciones importantes que frenan el proceso de desarrollo local.

Como el eje central de este trabajo es la administración financiera del desarrollo local; entonces la autonomía municipal, la articulación con los intereses de la nación, el pleno conocimiento de las necesidades y potencialidades del territorio, así como el carácter participativo del pueblo, devienen las claves fundamentales para que el proceso de toma de decisiones financieras tenga éxito, y se logre un proceso de planificación, análisis y control de los recursos financieros, sobre la base de la racionalidad y escasez de estos, como medio compulsivo del desarrollo de los territorios.

CONCLUSIONES

La administración de los recursos financieros en función del desarrollo local no es espontánea; habida cuenta de que los recursos son escasos y actualmente las localidades revierten lo que se capta sólo en el sostenimiento de la sociedad, el esquema que se propone establece la lógica para la aplicación de un sistema coherente de procedimientos sobre la base de las funciones fundamentales de la administración financiera, teniendo en cuenta los principios de la municipalidad. Se propicia la articulación con el proceso administrativo de forma general. Debe partirse del hecho de que las finanzas, dentro del proceso de dirección, poseen un doble carácter: por una parte, como subsistema dentro de la organización en su conjunto, representa un objeto de dirección; por otra, pueden ser utilizadas como instrumento de análisis, evaluación, orientación y control del proceso de dirección. De esta forma podemos asegurar que la administración financiera juega un papel decisivo dentro del proceso de dirección. Se trata no sólo de "administrar las finanzas"; sino también de "administrar a través de las finanzas" con el fin de contribuir a la gestión del financiamiento del desarrollo local.

REFERENCIA

- BORRÁS, F. *et al.* (2009). Sistema integral de gestión financiera: propuestas y aplicación. Cuba: Universidad de la Habana.
- GONZÁLEZ, R. (2001): La gestión integrada del desarrollo *local*. Camagüey, Cuba: Universidad de Camagüey.
- VILLABELLA ARMENGOL, C. M. (2006). Los principios teóricos del municipio. Su apreciación en la municipalidad cubana. En Lissette Pérez Hernández y Martha Prieto Valdés (comps.). *Temas del derecho constitucional cubano* (pp. 158-174). La Habana: Ed. Félix Varela.