

Uso del financiamiento de la Contribución territorial en función del desarrollo local en Guantánamo

Artículo
arbitrado

Use of land tax financing based on local development in Guantánamo

ARELIS TORREBLANCA HODELÍN¹

FRANCISCO MARTÍNEZ FERNÁNDEZ², YULIET N'GUYEN PÉREZ³

¹Oficina Nacional de Administración Tributaria, Guantánamo, Cuba,
arelis.torreblanca@gtm.onat.gob.cu

²Universidad de Guantánamo, Cuba, frank@cug.co.cu

³Oficina Municipal de Administración Tributaria, Caimanera, Guantánamo, Cuba,
yuliet.nguyen@cai.gtm.onat.gob.cu

RESUMEN

La Contribución territorial para el desarrollo local, constituye una fuente de financiamiento que, de ser potenciada, puede permitir lograr niveles de crecimiento sostenibles para promover el desarrollo. Esta investigación tiene como objetivo, evaluar el proceso de asignación del financiamiento proveniente de la contribución territorial para el desarrollo local en Guantánamo. Para su realización se combinan métodos teóricos y empíricos, con sus correspondientes procedimientos y técnicas. Como resultado, se corrobora que el proceso de asignación sostuvo una mayor inclinación hacia la atención a gastos sociales y no así hacia sectores productivos que, con su propio perfeccionamiento de la tecnología y servicios generarían un incremento de estos ingresos. Se sugiere en esta investigación tener en cuenta las deficiencias detectadas para una toma de decisiones por el gobierno local en su asignación.

Palabras claves: desarrollo local, tributos

Código JEL: H71 Impuestos, subvenciones e ingresos estatales, autonómicos y locales

Citar como (APA):

Torreblanca Hodelín, A. & Otros (2020): Uso del financiamiento de la Contribución territorial en función del desarrollo local en Guantánamo. *Revista Cubana De Finanzas Y Precios*, 4 (4), 42-53. Consultado de http://www.mfp.gob.cu/revista/index.php/RCFP/article/view/05_V4N42020_ATHyOTROS

ABSTRACT

The territorial contribution for the local development constitutes a financing source that can allow achieving sustainable levels of growth to promote the development of being strengthened. This investigation has as objective, to evaluate the process of assignment of the financing coming from the territorial contribution for the local development in Guantánamo. For their realization they combine theoretical and empiric methods, with their corresponding procedures and technical. As a result, it is corroborated that the assignment process sustained a bigger inclination toward the attention to social expenses and I did not seize toward productive sectors that, with its own improvement of the technology and services would generate an increment of these revenues. It is suggested in this investigation to keep in mind the deficiencies detected for one taking of decisions for the local government in their assignment.

Keywords: local development, taxes

INTRODUCCIÓN

El nuevo enfoque del desarrollo local, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, en junio de 1992, no habla de un desarrollo económico local, sino de desarrollo local sostenible, como aquel “promovido y desarrollado por autoridades locales en pro del desarrollo sostenible de su comunidad, para actuar hacia la mejora ambiental del municipio” (Morales, 2006, p.61).

En este contexto, el territorio deja de ser simplemente el espacio sobre el que se asienta una comunidad para convertirse en un factor del desarrollo, en el cual las autoridades locales van a asumir la importante tarea de dirigir la gestión sostenible del territorio. Desde esta perspectiva, resulta factible comprometer a la población del territorio, implícita en el deterioro del medio ambiente, con la protección del entorno donde realiza sus actividades, y convertirlos en los protagonistas reales de su propio desarrollo.

Además, se hace necesario garantizar al gobierno local el conocimiento de las necesidades e intereses de la población, lo cual constituye una información decisiva para proponer acciones que requieran la colaboración de todos y así solucionar los problemas de interés común y algo muy importante, así como para difundir una actitud más sostenible y el dominio del entorno local, esto generará nuevos patrones de conducta en los actores locales (Morales, 2006).

El desarrollo local comienza a definirse entonces como un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comunidad o región, en el que se pueden identificar, al menos tres dimensiones (Vázquez, 2000):

- una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a las empresas locales usar, eficientemente, los factores productivos, generar

economías de escalas y aumentar la productividad a niveles que permitan mejorar la competitividad en los mercados;

- otra sociocultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores, sirven de base al proceso de desarrollo,
- y otra político-administrativa en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible.

Sin embargo, se hace necesario la consideración de objetivos múltiples si de gestionar el desarrollo se trata. En esta multiplicidad la eficiencia en la asignación de recursos para la competencia territorial; la equidad en la distribución y la conservación y protección del equilibrio del entorno medioambiental, son imperativos necesarios para la sostenibilidad de los sistemas productivos locales.

Refiere Alburquerque (2003) que el desarrollo debe ser capaz de extender en la mayor medida posible el progreso técnico y las innovaciones gerenciales en la totalidad del tejido productivo y empresarial de los diferentes territorios, a fin de contribuir con ello a una mayor generación de empleo productivo e ingreso, y a un tipo de crecimiento económico más equitativo en términos sociales y territoriales, y más sostenible ambientalmente.

Siguiendo la idea de este último autor, en esta concepción los agentes principales ya no son únicamente la administración central del Estado y las grandes empresas, sino los gobiernos locales, las pequeñas y medianas empresas, y los actores sociales, entre otros. Estas teorías prestan especial atención al nuevo papel que deben desempeñar las empresas y el gobierno local como agentes económicos. En el caso de las empresas, deben adaptarse a las nuevas exigencias de la innovación tecnológica y organizacional, y a la cualificación de los recursos humanos. En lo que a los gobiernos respecta, estos deben centrar la atención en los problemas del tejido empresarial local, y en la elaboración de una estrategia de fomento económico local concertada y ejecutada con los actores sociales (Morales, 2006).

Nótese que, aunque en los distintos enfoques de la teoría de desarrollo económico local aparece la cuestión medioambiental, el énfasis se hace no en esta dimensión del desarrollo, sino en la económica; los agentes económicos no son identificados plenamente como agentes económicos del desarrollo sostenible donde la empresa, además del papel que desempeña el territorio local como agente económico en materia de innovación, capacitación, competitividad y productividad, tiene que preocuparse no solo por obtener un excedente cada vez mayor (Morales, 2006), sino también por :

- elaborar productos aceptables desde el punto de vista ambiental;
- reducir, con tendencia a eliminar, aquellos residuos perjudiciales para el medio ambiente;
- minimizar los riesgos medioambientales generados por ella, dentro y fuera de sus instalaciones;

- reducir, cuando sea posible, el consumo de recursos naturales en las distintas actividades económicas;
- dar prioridad a la utilización de recursos renovables como materias primas y materiales, y destinar otros para las inversiones de restauración y preservación del entorno donde se encuentra enclavada;
- utilizar tecnologías limpias, y minimizar al máximo la presencia de agentes ambientales procedentes del proceso de producción que puedan afectar la salud de los trabajadores.

Cuba se encuentra en un proceso de actualización de su modelo económico, las pautas para ese proceso están dadas en la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos y en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021.

En los documentos antes mencionados, se visibiliza la guía que seguirá el país en lo relacionado al desarrollo local. Esta situación abre las posibilidades para la búsqueda de soluciones a las dificultades que se han acumulado durante años. Uno de los problemas que hay que enfrentar es la necesidad de crear condiciones para transitar, de la preeminencia que le confieren los gobiernos locales a la gestión de los temas cotidianos a otras problemáticas de naturaleza estratégica.

Esto presupone el reconocimiento de los municipios como variables determinantes en el desarrollo local. Para ello, es preciso entender su gestión como un mecanismo que contribuya a armonizar las relaciones a nivel local, regional y nacional, mediante una combinación efectiva de los procesos de centralización y descentralización de los recursos que posibilite un mejor uso de los mismos y un desarrollo humano integral de la sociedad local (Albuquerque,1999).

En la actualidad existe diversidad de fuentes de financiamiento para el desarrollo, sin embargo, se evidencian insuficientes niveles de articulación, alcance y utilización de dichas fuentes, insuficiencias en las capacidades de los actores locales para la planificación y gestión de la Contribución para el desarrollo territorial, en lo adelante (CTDL), así como la ausencia de herramientas integrales que aborden estos temas de manera sistémica.

Esta situación encuentra puntos en contacto en la oriental provincia de Guantánamo. Por esto la investigación pretende evaluar el proceso de asignación del financiamiento proveniente de la contribución territorial en este territorio, en función de su desarrollo local y el perfeccionamiento de la toma de decisiones futuras por parte del gobierno local.

Si se observan los informes de cierre, emitidos por el Ministerio de Finanzas y Precios de la Provincia Guantánamo, en lo referido a la utilización de la CTDL, se percibe un énfasis o una prioridad hacia el financiamiento de gastos sociales. Esto atenta contra su reinversión

y el incremento sostenido de este fondo para su utilización en función de las potencialidades locales y el crecimiento necesario para el desarrollo local en Guantánamo.

Esta situación ha sido valorada desde el punto de vista teórico en otras investigaciones realizadas en el país. Estos autores, consideran que la limitada perspectiva multidimensional y de sostenibilidad en la asignación y uso de la CTDL, incide en:

- 1) la subutilización de los recursos endógenos y exógenos;(Alburquerque, 2003; Arias, 2019; Capote, Torres y del Castillo, 2018; Juárez, 2013),
- 2) la no articulación sistémica de fuentes y mecanismos de financiamiento; (Capote, Torres y del Castillo, 2018; Morales, 2006; Rivera y del Pozo, 2016),
- 3) la disparidad en el fomento de políticas de financiamiento hacia las formas de propiedad y gestión no estatales, las cuales no se integran suficientemente a la gestión del financiamiento del desarrollo local (Arias, 2019; Castillo, 2006; Capote, Torres y del Castillo, 2018),
- 4) predomina el enfoque asistencialista del desarrollo local (Arias, 2019; Castillo, 2006; Capote, Torres y del Castillo, 2018; Juárez, 2013).

DESARROLLO

La Contribución territorial es un tributo que concede mayores facultades al gobierno territorial para el manejo de los recursos, a través de lo cual establecimientos de empresas nacionales y provinciales, las unidades empresariales de base y las cooperativas aportan al municipio donde están enclavados, en beneficio de sus propios trabajadores y de la población en general.

En la búsqueda de mayores opciones socioeconómicas para el desarrollo local, el fomento de la cooperativa, unido al fortalecimiento del sector estatal, tiene un potencial descentralizador aún desaprovechado. Para ello puede ampliar las opciones de los gobiernos municipales y diversificar las actividades económicas y de servicios, así como de generación de ingresos locales.

Entre las fuentes de financiamiento para los proyectos de desarrollo local se sitúan las enunciadas en la propuesta de la política para impulsar el desarrollo territorial en Cuba, en proceso de aprobación, la cual relaciona las siguientes: Fondos del gobierno provincial proveniente del aporte de la Contribución Territorial, Crédito con fondos propios del banco, Inversión Extranjera Directa, Fondos para proyectos de desarrollo local, Fuentes propias de las diferentes formas de propiedad, Fondos Nacionales, Presupuesto del Estado, Cooperación Internacional, la Contribución Territorial para el Desarrollo Local (CTDL) incluida en la Ley No. 113/12 del Sistema Tributario.

Específicamente este último tributo (CTDL), es concebido con el objetivo de lograr el desarrollo sostenible de los municipios, para lo cual se gravan los ingresos obtenidos por

la comercialización de bienes o la prestación de servicios que obtengan las empresas, sociedades mercantiles y cooperativas, por sí mismas y por sus establecimientos en cada territorio. El por ciento a aplicar se fija en la Ley del Presupuesto del Estado para cada año.

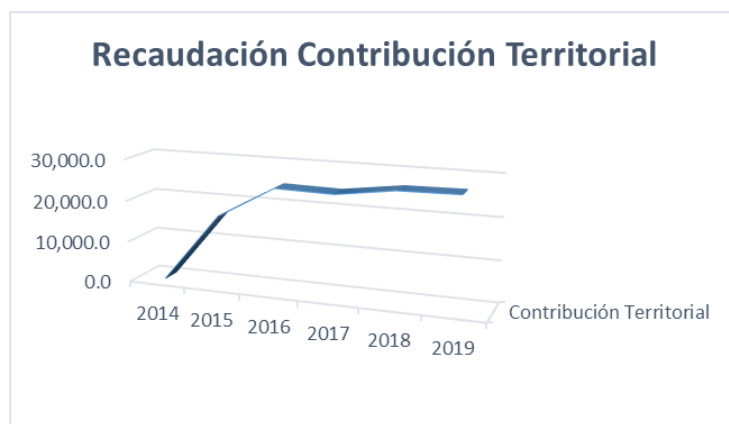
En los sistemas tributarios modernos se establece una contribución para el desarrollo sostenible. En Cuba se enfoca a garantizar el desarrollo territorial a través de la gestión de los consejos de administración municipales y representa una fuente de ingreso importante en la fiscalidad contemporánea.

Esto constituye un paso de avance porque facilita, poseer un fondo capaz de fomentar proyectos que tributen al desarrollo de la localidad. Otro elemento positivo es el relacionado con la gestión en manos de los gobiernos municipales, lo cual permite su empleo en proyectos que tributen a una estrategia territorial previamente concebida.

Para evaluar su comportamiento en la provincia, se toman como base los registros existentes en el sistema automatizado de la administración tributaria, donde se aprecia que la recaudación por concepto de contribución territorial para el desarrollo local en Guantánamo aportó al presupuesto, desde el 2014 que inició el tributo al 2019, una cifra de unos 119 millones de pesos.

A partir del 2016, esta actividad se generalizó para todos los contribuyentes, aun cuando ejecutaran procesos inversionistas y desde esa fecha, no ha mostrado un incremento en los ingresos captados. Una de las causas de dicho resultado, es la asignación del 80 por ciento de la recaudación al sector no productivo, como se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1 Recaudación de la Contribución Territorial (U/M – MP)



Fuente: elaborado a partir de datos de la ONAT

Según refiere el procedimiento contable y financiero aplicable a la contribución territorial, la aprobación para el uso de los recursos financieros se realiza por parte de las Direcciones Municipales de Finanzas y Precios, previa autorización del Consejo de la

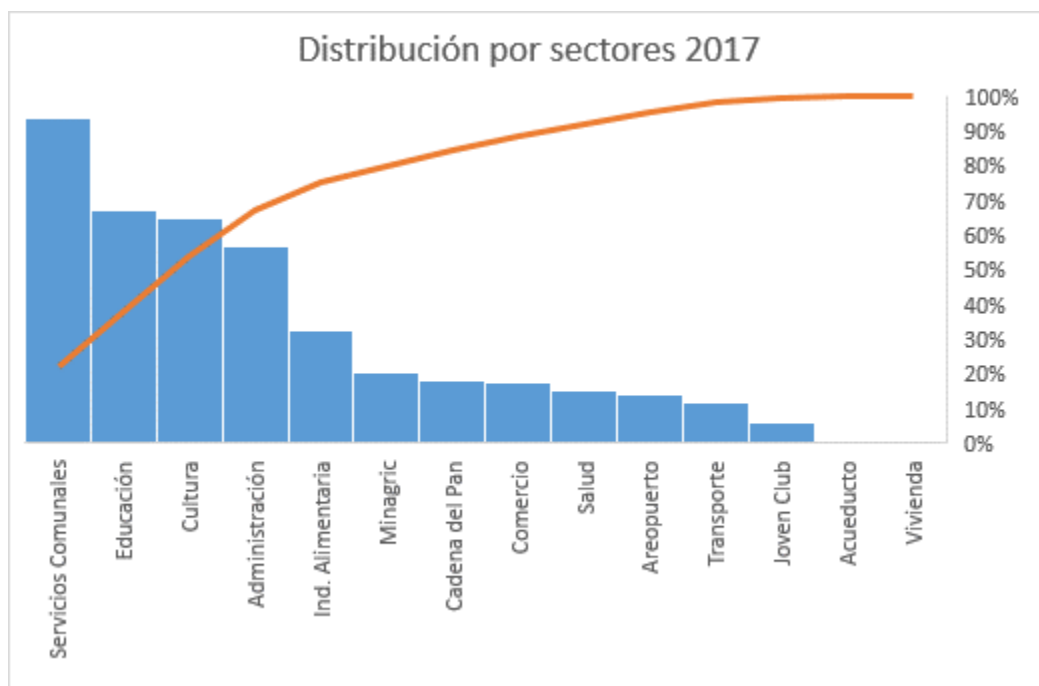
Administración de la Asamblea Municipal, a través de la emisión del correspondiente acuerdo.

Los consejos de la administración, órganos encargados de controlar y distribuir estos recursos monetarios, deben de poseer asesoramiento directo de los actores económicos y otros actores sociales del territorio. Ellos, con su accionar, les permiten revisar la cartera de oportunidades de proyectos de municipios, provincia y entidades, con sus estudios correspondientes de factibilidad económica, que vislumbran entre otros aspectos el periodo de recuperación de la inversión, así como su utilidad para maximizar el ingreso al presupuesto.

Según se acotó en la Ley No.130/2019 del Presupuesto del Estado para el año 2020, esa contribución permite proponer proyectos de desarrollo local de diferente tipo, sin embargo, se debe insistir que estos generen determinado nivel de actividad económica.

A pesar de esto, el análisis estadístico arrojó que los sectores más potenciados con estos fondos son servicios comunales, educación, cultura y administración, por solo citar un ejemplo se refleja el año 2017, observar gráfico 2.

Gráfico 2 Distribución por sectores de la Contribución Territorial (U/M – MP)



Fuente: elaborado a partir de datos de la Dirección Provincial de Finanzas y Precios

Particularmente el sector de la Salud se oxigena hoy con la contribución del uno por ciento, por ejemplo, las clínicas estomatológicas, farmacias comunitarias; consultorios médicos, policlínicos, así lo acreditan. También tienen incidencia en la reparación en disímiles instalaciones y establecimientos de comercio y gastronomía, entidades culturales

y deportivas, parques, centros educacionales, puntos de embarques de pasajeros y otros espacios públicos. En tal sentido, dicha contribución se destina con mayor tendencia hacia la atención a gastos sociales, según lo mostrado en el gráfico 3.

Gráfico 3 Distribución de la Contribución Territorial (U/M – MP)



Fuente: elaborado a partir de datos de la Dirección Provincial de Finanzas y Precios

El análisis de la información mostrada en el gráfico 4, refleja el destino de la recaudación de la contribución territorial en el transcurso del 2016 al 2019 con una inclinación significada en un 80 por ciento al designar los ingresos de la contribución territorial hacia la atención a gastos sociales.

Gráfico 4 Resumen de la distribución de la Contribución Territorial (U/M – MP)



Esta acción no fue dirigida al desarrollo económico en particular y contempla solo un 20 por ciento hacia sectores productivos que, con su propio perfeccionamiento de la tecnología, los servicios, etc., generaran un incremento de estos ingresos en tal tributo, que pueden emplearse con mayor potencialidad hacia el sector social.

La asignación del 20 % de la contribución territorial hacia el sector productivo en la provincia Guantánamo muestra que no se ha potenciado, y su uso no es el adecuado, si tenemos en cuenta que, según la Ley del Sistema Tributario en su artículo # 314 refiere:

“los ingresos recaudados por este concepto, se destinarán al financiamiento de actividades dirigidas a garantizar el desarrollo territorial sostenible, a través de la gestión de los Consejos de la Administración Municipales. El gráfico 5, resume y evidencia lo anteriormente fundamentado.

Gráfico 5 Destino de lo recaudado por concepto de la CTDL (U/M - MP)



Fuente: elaborado a partir de datos de la Dirección Provincial de Finanzas y Precios

El término desarrollo local contempla cuatro elementos fundamentales que no podemos desconocer, como por ejemplo, el aprovechamiento de los recursos endógenos del territorio que generen nuevas producciones y puestos de trabajo (crear empleo), además su contribución en aras de generar mayores ingresos (crecimiento económico) y pueda seguir invirtiéndose en el progreso de la provincia Guantánamo (mejorar calidad de vida), unido al fomento de proyectos que dinamicen la economía.

Por ello, es importante la utilización de los fondos disponibles en la ejecución de obras que permitan incrementar este propio financiamiento y no utilizarlo en mayor cuantía, en obras o acciones sociales como, por ejemplo, pintar y arreglar un parque, incorporar lámparas y luminarias, sino incrementar la inversión en la esfera empresarial en programas de impacto para los territorios.

Esto en gran medida, propiciaría la generación de ingresos por la producción, prestación de servicios, para lograr la multiplicación de los ingresos y que estos se reviertan en mejoras económicas y sociales para la población.

CONCLUSIONES

- La Contribución Territorial para el Desarrollo Local constituye una fuente de financiamiento para impulsar procesos de desarrollo local y faculta a los gobiernos locales de niveles de autonomía necesaria para la toma de decisiones con respaldos financieros.
- El proceso de asignación de la Contribución Territorial muestra un uso no equilibrado de la misma, pues su distribución se efectúa con mayor inclinación hacia la atención a gastos sociales, no así hacia sectores productivos que generan un incremento de estos ingresos que, a su vez, se pueden emplear con mayor potencialidad hacia el sector social.
- Se percibe la necesidad de crear capacidades en los diferentes actores implicados con la gestión del desarrollo local, así como en el uso y asignación de la contribución territorial desde una adecuada toma de decisiones en función del aprovechamiento de potencialidades endógenas para una mejor calidad de vida de la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alburquerque, F. (2003). *Curso sobre desarrollo local*. Madrid, España: Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Arias, M. (2019). *Gestión pública local con enfoque de cadena de valor a escala municipal en Cuba* (Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas). Universidad Hermanos Saíz Montes De Oca, Pinar del Río, Cuba.
- Capote, R.; Torres, C. y Del Castillo, L. (2018). Retos de la Administración Pública para la gestión del proceso de financiamiento del desarrollo local. *Revista Cooperativismo y Desarrollo*, 6(2), 179-197.
- Castillo, P. (2006). El desarrollo local en la gestión municipal. *Revista Ciencias Sociales*, III (1), 103-114.
- Juárez, G. (2013). Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial. *Revista Líder*, 23 (1), 9-28.
- Ley 113 Del Sistema Tributario. (2012). Gaceta Oficial de Cuba No. 53.
- Morales, M. (2006). El desarrollo local sostenible. *Revista Economía y Desarrollo*, 140 (2), 60-71.
- Partido Comunista de Cuba. (2011). Sexto Congreso. Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. Editora Política. La Habana, Cuba.

Rivera, A. y Del Pozo, P. (2016). La gestión del financiamiento para el desarrollo local. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, junio 2016. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/caribe/2016/06/g.html>

Vázquez, A. (2000). *Desarrollo Económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile, Chile; Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

DATOS DE LOS AUTORES

ARELIS TORREBLANCA HODELÍN

Labora en la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT) Guantánamo, profesora Instructora. Graduada en Ingeniería Pecuaria, miembro de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba, ha participado como ponente en Eventos a nivel municipal, provincial, nacional e internacional (Centro Iberoamericano de Administración Tributaria) con reconocimientos. Imparte el tema sobre la Política Tributaria en los Diplomados de Administración Pública y Gestión Empresarial, al igual que en la Facultad de Contabilidad y Finanzas. Actualmente se desempeña como Subdirectora en la ONAT Guantánamo.

FRANCISCO MARTÍNEZ FERNÁNDEZ

Máster en Contabilidad, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Guantánamo. Graduado en Licenciatura en Contabilidad. Ha publicado artículos como resultados de investigación realizada, así mismo ha participado en diferentes eventos científicos internacionales, nacionales, provinciales y municipales. Es miembro activo de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba.

YULIET N'GUYEN PÉREZ

Labora en la ONAT en la oficina municipal de Caimanera. Graduada de Licenciatura en Contabilidad y Finanzas, miembro de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba, ha participado como ponente en Eventos a nivel municipal, provincial, nacional e internacional (Centro Iberoamericano de Administración Tributaria) con reconocimientos. Funge como profesora adjunta, exhibe la categoría de profesor asistente. Actualmente se desempeña como Subdirectora de la ONAT Caimanera.

Fecha de recepción: 14 de septiembre de 2020

Fecha de aceptación: 10 de octubre de 2020

Fecha de publicación: 30 de diciembre de 2020