

## Programas agropecuarios priorizados en el plan de desarrollo integral del municipio La Palma

### Agricultural programs prioritized in the integral development plan of the municipality La Palma



José Luis Gil Hernández<sup>1</sup>, Carlos César Torres Páez<sup>2</sup>, Alfredo Jam Massó<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Licenciado en Planificación. Subdirector de la Dirección Provincial de Planificación Física de Pinar del Río. Presidente de la Filial Provincial de la Sociedad Científica Cubana de Planificación de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba. Dirección Provincial de Planificación Física de Pinar del Río. Cuba. Correo electrónico: cctp.27.12.1988@gmail.com

<sup>2</sup>Director del Centro de Estudios de Dirección, Desarrollo Local, Turismo y Cooperativismo (CE-GESTA). Presidente Nacional de la Sociedad Científica Cubana de Desarrollo Local. Universidad de Pinar del Río "Hermanos Saíz Montes de Oca". Cuba. Correo electrónico: carlosc@upr.edu.cu

<sup>3</sup>Doctor en Ciencias Económicas. Asesor del Ministro de Economía y Planificación de Cuba, Premio Nacional de Economía. Ministerio de Economía y Planificación. Cuba. Correo electrónico: mcasas@upr.edu.cu

**Recibido:** 16 de enero 2019.

**Aprobado:** 10 de junio 2019.

#### RESUMEN

En el marco del VII Congreso del PCC, fue presentada la conceptualización del Modelo de Desarrollo Económico y Social, el Plan de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: visión de la nación, ejes y sectores estratégicos y los lineamientos para el período 2016-2021. En ellos se ratifica la importancia de los procesos de planificación estratégica del desarrollo, con salida en programas y proyectos, el sector agropecuario como uno de los sectores estratégicos, la importancia de la puesta en valor de recursos endógenos y exógenos, así como la necesidad de un empoderamiento de los gobiernos locales. El objetivo general de la investigación es diseñar los programas agropecuarios priorizados en el Plan de Desarrollo Integral del municipio La Palma, en

#### ABSTRACT

In the context of the VII PCC Congress, the conceptualization of the Economic and Social Development Model, the Economic and Social Development Plan until 2030: vision of the nation, strategic axes and sectors and the guidelines for the period 2016-2021 was presented. They ratify the importance of strategic development planning processes, with exit in programs and projects, the agricultural and livestock sector as one of the strategic sectors, the importance of the value of endogenous and exogenous resources, as well as the need for empowerment of local governments. The general objective of the research is to design the agricultural and livestock programs prioritized in the Integral Development Plan of the municipality of La Palma, based on their

función de su contribución a la puesta en valor de recursos endógenos y exógenos, con visión a largo plazo. Para ello se sistematizan los fundamentos teóricos y metodológicos vinculados al diseño de los Planes de Desarrollo Integral, se caracteriza el sector agropecuario del municipio La Palma y se elaboran los programas agropecuarios priorizados en el municipio La Palma.

**Palabras claves:** plan; programa; desarrollo agropecuario; planificación territorial.

contribution to the enhancement of endogenous and exogenous resources, with a long-term vision. To this end, the theoretical and methodological foundations linked to the design of the Integral Development Plans are systematized, the agricultural and livestock sector of the municipality of La Palma is characterized and the prioritized agricultural and livestock programs are elaborated in the municipality of La Palma.

**Keywords:** plan; program; agricultural and livestock development; territorial planning.

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo local y su planificación con enfoque estratégico se consolida como uno de los temas fundamentales en las agendas públicas de los gobiernos territorial, en función del aprovechamiento de sus potenciales y la solución de problemas locales que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población (Antonelli, 2014; Cano Torres, 2016; Cevallos Romero, 2017; Valenzuela, 2003; Vázquez Barquero, 2000).

En el marco del VI Congreso del PCC en abril de 2011, fueron aprobados los "Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución" para actualizar el modelo económico cubano, teniendo en cuenta un conjunto de factores externos e internos. Los lineamientos tienen como objetivo garantizar el desarrollo económico del país y la elevación del nivel de vida de nuestra población.

En este contexto, se han comenzado a adoptar un conjunto de medidas para el manejo de la economía, que sin duda introducen una dinámica diferente en el proceso de desarrollo de los territorios;

entre las principales medidas se encuentran (Castillo, 2015; Guzón, 2006; Urgellés Cardoza, 2010):

- "Las transformaciones estructurales y en el funcionamiento del sector agropecuario, por ejemplo, la Emisión del Decreto-Ley 259 sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo, con el objetivo de elevar la producción de alimentos y reducir su importación", medida esta que ha implicado transformaciones en el uso y ocupación del suelo tanto urbano como rural y la aparición de nuevos actores territoriales.
- "El inicio de un importante grupo de inversiones industriales de carácter estratégico en cuanto al desarrollo futuro del país que involucran a varios municipios".
- Se potencia durante el año 2010 el trabajo por cuenta propia lo cual hace que se incrementen los actores asociados a esta forma no estatal de gestión económica.
- Se impulsa la iniciativa municipal para el desarrollo local, que

demanda de estos territorios la capacidad para el desarrollo de proyectos locales, conducidos por los Consejos de Administración Municipales, en especial los referidos a la producción de alimentos, que constituye una estrategia de trabajo para el autoabastecimiento municipal, favoreciendo el desarrollo de las mini-industrias y centros de servicios, donde el principio de la auto-sustentabilidad financiera será el elemento esencial de este esfuerzo, armónicamente compatibilizado con los objetivos del plan de la economía nacional y de los municipios.

Para fomentar la articulación entre estos elementos y contribuir al empoderamiento de los gobiernos municipales, se impulsa a partir del año 2012, desde el Ministerio de Economía y Planificación y, de conjunto, con el Instituto de Planificación Física, el diseño de los Planes de Desarrollo Integral en un grupo de municipios priorizados, lo que se inició con la cifra de 11 y, en la actualidad, llega a 29, distribuidos en todas las provincias del país.

En el marco del VII Congreso del PCC, fueron, entre otros, los siguientes documentos:

- Conceptualización del Modelo de Desarrollo Económico y Social.
- Plan de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: visión de la nación, ejes y sectores estratégicos.
- Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución 2016-2021.

En ellos se ratifica:

- La importancia de los procesos de planificación estratégica del

desarrollo con salida en programas y proyectos.

- El sector agropecuario como uno de los sectores estratégicos.
- La importancia de la puesta en valor de recursos endógenos y exógenos.
- Necesidad de un empoderamiento de los gobiernos locales.

En este sentido, los autores pudieron constatar en su investigación preliminar, en el municipio La Palma, que existen importantes potencialidades socioeconómicas con énfasis en el sector agropecuario, que puestas en valor, con visión a largo plazo, pudieran generar importantes aportes al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El objetivo general del presente trabajo es diseñar los programas agropecuarios priorizados en el Plan de Desarrollo Integral del municipio La Palma, en función de su contribución a la puesta en valor de recursos endógenos y exógenos, con visión a largo plazo.

## MATERIALES Y MÉTODOS

Los *métodos* y *técnicas* que se emplean en el proceso de investigación son:

Métodos Empíricos:

- Para la investigación, se utiliza como principal recurso técnico la *Revisión Bibliográfica*. Esta se emplea para el estudio de los fundamentos teórico-metodológicos sobre el diseño de los Planes de Desarrollo Integral.
- Se aplica el *Análisis Documental*, se utiliza para la valoración del material bibliográfico, relacionado con las diferentes concepciones sobre la planificación territorial y el

desarrollo local. Se emplean documentos de carácter institucional, investigaciones previas realizadas que tocan aristas diversas del fenómeno que se pretende estudiar en su totalidad, informaciones estadísticas y otros instrumentos de recogida de información.

- Se emplea el método de *Medición* para obtener información cuantitativa que nos permita estructurar los programas agropecuarios. Se hace uso de la estadística descriptiva.

Métodos Teóricos:

- Partiendo del *método dialéctico-materialista*, que es el método por excelencia de la economía política marxista, se fundamentaron los nuevos requerimientos que a la planificación territorial y al desarrollo local imponen las condiciones actuales nacionales e internacionales.
- Este método permitió aplicar diferentes instrumentos como son el uso de lo *abstracto* y lo *concreto*. La *abstracción* para el análisis y descomposición del objeto de estudio, así como la *inducción-deducción* para determinar generalidades y regularidades del proceso de diseño de programas agropecuarios como parte de los PDIM.
- El *método histórico* se empleó para determinar la evolución y tendencias de la planificación territorial y el desarrollo local, atendiendo a sus particularidades en el contexto de la construcción del socialismo en Cuba. Los procedimientos a emplear son el *análisis* y la *síntesis* para la descomposición del funcionamiento de estos objetos en sus diversas partes y el establecimiento de las

relaciones entre ellos, así como para determinar las causas fundamentales de los problemas diagnosticados en el proceso de diseño de los PDIM como parte de la planificación territorial.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### Fundamentos generales del Plan de Desarrollo Integral Municipal (PDIM)

En el año 2011, se aprobó el proyecto final de los "Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución" para actualizar el modelo económico cubano, teniendo en cuenta un conjunto de factores externos e internos. Los lineamientos tienen como objetivo garantizar el desarrollo económico del país y la elevación del nivel de vida de la población de nuestro país.

En este contexto, se han comenzado a adoptar un conjunto de medidas para el manejo de la economía, que, sin duda, introducen una dinámica diferente en el proceso de desarrollo de los territorios; entre las principales medidas se encuentran:

- Las transformaciones estructurales en el funcionamiento del sector agropecuario, como la Emisión del Decreto-Ley 259 sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo, con el objetivo de elevar la producción de alimentos y reducir su importación, medida esta que ha implicado transformaciones en el uso y ocupación del suelo tanto urbano como rural y la aparición de nuevos actores territoriales.
- El inicio de un importante grupo de inversiones industriales de carácter estratégico en cuanto al desarrollo

futuro del país que involucran a varios municipios.

- Se potencia, durante el año 2010, el trabajo por cuenta propia, lo cual hace que se incrementen los actores asociados a esta forma no estatal de gestión económica.
- Se impulsa la iniciativa municipal para el Desarrollo Local, que demanda de estos territorios la capacidad para el desarrollo de proyectos locales, conducidos por los Consejos Municipales de Administración, en especial los referidos a la producción de alimentos, que constituye una estrategia de trabajo para el autoabastecimiento municipal. Esto favorece el desarrollo de las mini-industrias y centros de servicios, donde el principio de la autosustentabilidad financiera será el elemento esencial de este esfuerzo, armónicamente compatibilizado con los objetivos del plan de la economía nacional y de los municipios.
- Incremento de la construcción de viviendas por esfuerzo propio, asociado a la liberación de la venta de materiales de construcción, otorgamiento de subsidios y créditos para la construcción de viviendas.

Se reconocen, por tanto, las transformaciones a que está sujeto el territorio con la puesta en vigor de estos procesos y otros a desarrollar como parte de la implementación de los lineamientos; se hace necesaria la actualización de los planes generales de Ordenamiento Territorial de los municipios del país, lo cual ha quedado refrendado en el lineamiento 120: "Se elevará la calidad y la jerarquía de los planes generales de Ordenamiento Territorial y Urbano a nivel nacional, regional y provincial; su integración con las proyecciones mediano y largo plazo de la economía y con el Plan

de Inversiones, tomando en consideración los riesgos sísmicos y otros desastres naturales. Garantizar la profundidad, agilidad y plazos de respuestas en los procesos obligados de consulta, resaltando la disciplina territorial y urbana".

Para cumplir con dichos objetivos en función del contexto económico social del país, los planes han de profundizar en los análisis referidos al desarrollo de la producción de bienes materiales, la protección del medioambiente y la calidad de vida de sus habitantes.

Es imprescindible optimizar y desarrollar las potencialidades de forma coherente y armónica en correspondencia con sus recursos naturales y sociales, con la contribución social e institucional en sus diferentes niveles y desarrollar un proceso donde, realmente, se precisen los resultados e indicadores a alcanzar como parte del proceso global del municipio que será denominado Plan de Desarrollo Integral Municipal (PDIM).

Para llevar a cabo la explotación de los recursos municipales como parte de una estrategia dirigida al fortalecimiento del nivel local, es preciso tener en cuenta un concepto básico: el desarrollo sostenible; teniendo como dimensiones: la sustentabilidad económica, social, tecnológica, ambiental, cultural, espacial y política, lo cual va a permitir, no solo una proyección de cinco años (alcance temporal previsto en su primera etapa para los lineamientos), sino ser consecuente con su profundización en el mediano y largo plazo.

En correspondencia, será preciso implementar una estrategia de desarrollo endógeno, que surge de la capacidad de la población, de un territorio para liderar su propio desarrollo, por medio de la movilización de su potencial endógeno y

con el objetivo de mejorar el nivel de vida (Núñez Jover & Alcazar Quiñones, 2016).

El objetivo general del procedimiento metodológico es: Orientar el proceso de elaboración de los PDIM del país, a partir de las transformaciones del territorio y la implementación de los lineamientos de la política económica y social.

Su utilidad se fundamenta en la necesidad de contar con una herramienta que permita un mayor control sobre el uso y destino del suelo e inducir un desarrollo armónico del territorio, vinculado con el plan de la economía y que potencie la base económica-productiva. Se propone la elaboración del PDIM, cuya elaboración deberá conducirse a partir del procedimiento descrito en este documento.

Las premisas que se deben tener en cuenta para la actualización e implementación de los planes son las siguientes:

- Los lineamientos de la Política Económica y Social.
- Necesario vínculo del Plan de Ordenamiento territorial y urbano en el municipio con el Plan de la economía del territorio.
- Implementación de las iniciativas para el desarrollo local (IMDL, proyectos de descentralización, proyecto Mayarí, entre otros).
- La necesidad de incrementar la autonomía del Gobierno Municipal.
- Perfeccionar la elaboración del Plan de la Economía desde el nivel municipal.
- Implementación del procedimiento para la elaboración de los PDI, de manera progresiva, en municipios seleccionados. Priorizar los municipios con situaciones especiales como son: vulnerabilidad alimentaria,

desequilibrios demográficos y desempleo.

- Desarrollo de políticas y programas sectoriales a escala municipal, según sus potencialidades y restricciones (Torres Páez, 2014, 2016).

### **Proceso de trabajo para la elaboración del PDIM**

El objetivo de este epígrafe es orientar la conducción de los diferentes momentos por los que transcurre el proceso de elaboración del plan de desarrollo integral, en el cual están presentes seis tipos fundamentales de actores: los actores gubernamentales, los económicos-productivos, los académicos y científicos, los gremios, las organizaciones ambientales y la comunidad a través de sus distintas organizaciones sociales.

En cada momento, uno u otro actor, tendrá un papel protagónico.

Sin embargo, como líder y responsable general de todo el proceso, está el actor clave: el gobierno municipal, toda vez que estará a cargo de la coordinación, promoción, gestión e implementación del plan, lo que es determinante en los aspectos de facilitar y legitimar el acceso al suelo, a las infraestructuras, al desarrollo ordenado y a los recursos financieros. Se deberá designar un responsable permanente (pudiendo ser el presidente del CAM o un vicepresidente), mientras que como coordinadores técnicos generales se propone a la Dirección municipal de planificación física y la Dirección municipal de planificación económica.

La elaboración del Plan de Desarrollo Integral del municipio ha de transitar por tres etapas básicas: ordenamiento territorial, organización-gestión y evaluación-control.

## A) Etapa 1: Ordenamiento territorial

Durante esta etapa, se actualizará el Plan general de ordenamiento territorial del municipio (PGOT) como estrategia físico-espacial para el logro del desarrollo local, el cual centrará su análisis en los siguientes temas clave:

- La base económica existente: de producción de bienes y de servicios
- Los recursos naturales y culturales del municipio
- Los recursos laborales de que se dispone
- La infraestructura energética, de transporte, comunicaciones, hidráulica y sanitaria
- El estado del medioambiente, como resultante de la interacción entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción
- El sistema de asentamientos humanos, contenedor de las fuerzas productivas y expresión de su cultura e identidad y donde debe evaluarse la población como objeto y sujeto de desarrollo

Esta primera etapa cuenta con tres fases básicas: preparación, diagnóstico y plan.

### Fase 1: Preparación

- *Convocatoria para la elaboración del Plan:* Implica orientar a las instituciones y los presidentes de los Consejos Populares del municipio que participen en el proceso con el aporte de los diagnósticos, estudios, programas, planes, objetivos e ideas, ya sean sectoriales, funcionales, empresariales o corporativos de largo, mediano y corto plazos. Además, se integran al propósito de fundamentar y articular un plan para el municipio con sus alcances local, regional y nacional y con los

enfoques de gestión que eleven la calidad y efectividad de las soluciones.

- *Organización inicial del proceso:* Incluye valorar la capacidad de la entidad responsable del proceso para poner en movimiento, de manera coordinada y eficaz, a las personas, los recursos técnicos y financieros involucrados. Lo anterior se realiza a partir de indicadores como: personal calificado (expertos en las diferentes especialidades), recursos técnicos disponibles (la infraestructura y apoyos tecnológicos), recursos financieros (presupuesto suficiente para la ejecución de las diferentes actividades) y relaciones interinstitucionales (fortalezas necesarias para establecer relaciones y realizar actividades entre instituciones, tanto verticales como horizontales).

Por tanto, se requiere: identificar al equipo de trabajo y su coordinador general; diseñar el cronograma de ejecución de la actualización; establecer el propósito de la actualización y la revisión de planes y estudios anteriores.

### Fase 2: Diagnóstico.

El diagnóstico permite el conocimiento integral del territorio a partir de la detección de elementos, funciones, procesos y fenómenos que explican la situación actual y permiten valorar las potencialidades y restricciones existentes. El resultado es un análisis integral que explica la estructura y dinámica del territorio y señala las potencialidades y restricciones, de manera jerarquizada, sobre las que habrá que incidir para evolucionar hacia una situación deseada.

El diagnóstico territorial incluye:

El análisis retrospectivo y diagnóstico de la situación actual; se desarrollará a partir de los 6 temas clave del PGOT, enunciados anteriormente, con la identificación de las potencialidades y restricciones existentes. Además, se identifican las zonas más críticas, las medianamente críticas y las favorables para el desarrollo local.

Se recomienda, en la identificación de las potencialidades, realizar el análisis del *status* de subordinación. ¿A qué nivel están supeditados estos recursos?, ¿Pertenece a una empresa nacional, a una provincial o al municipio? Esta distinción es esencial para diseñar una estrategia de desarrollo realista, donde se tenga en cuenta la disponibilidad efectiva de recursos productivos.

Para este diagnóstico será imprescindible:

- Consultar los estudios realizados en el sistema de la Planificación Física, así como por otras entidades, los que se aplicarán teniendo en cuenta las particularidades del territorio municipal
- Realizar sesiones de trabajo con cada uno de los actores del territorio que tributan al plan (entidades estatales, empresas, organizaciones, asociaciones, población, etc.) para identificar la problemática existente, niveles de prioridad, y propuestas de soluciones
- Definir los indicadores básicos para cada uno de los sectores económicos y sociales
- Construir la matriz DAFO del territorio (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) u otro método similar. Lo anterior debe permitir la determinación de las relaciones entre problemas no

resueltos y recursos territoriales disponibles

- Presentar al CAM los resultados del diagnóstico integral para su aprobación. Esta presentación se desarrollará a partir de la problemática identificada en la cual deben reconocerse:
  - problemática
  - causas (identificar en cada caso la causa raíz)
  - principal impacto social
  - localización y/o Consejo Popular

### Fase 3: Propuestas del Plan

En esta etapa deberá desarrollarse un trabajo conjunto entre las partes interesadas y las especialidades técnicas con vista a: establecer las líneas estratégicas; definir las alternativas de estructuración del territorio, evaluarlas y graficarlas; diseñar el modelo de desarrollo físico-espacial y graficarlo en función de la selección de un escenario económico social y las acciones principales a desarrollar. Esto constituye el antecedente fundamental para dar paso a la etapa II del PDI.

Ello implica como proceso:

- Definir y aprobar las líneas estratégicas por el CAM
- Definir los escenarios
- Elaborar las alternativas y estructuración del territorio y el modelo de desarrollo
- Realizar sesiones de trabajo con cada uno de los actores del territorio que tributan al plan (entidades estatales, organizaciones, asociaciones, población, etc.) para precisar las proyecciones a corto, mediano y largo plazo previstas
- Definir las acciones a realizar en correspondencia con las líneas

estratégicas aprobadas y el modelo territorial

- Definir los indicadores básicos de proyección por cada uno de los sectores económicos y sociales. Por ejemplo, las actividades económicas del territorio, empresas que determinan el volumen de producción del municipio en físico y en valor, balance de recursos laborales, balance de la tierra, balance hídrico, balance de la demanda de materiales para la capacidad constructiva, balance de ingresos y egresos de la población, etc.
- Realizar consulta pública del plan. Lo anterior permitirá conocer los criterios de las propuestas no solo de las entidades u organismos, sino de la población. Este resultado es posible alcanzarlo a través del intercambio con los presidentes de los consejos populares y líderes informales

En relación con la definición del modelo y los escenarios:

En la conformación de los escenarios integrales, deberán tomarse como referencia los escenarios sobre el entorno nacional y provincial, los cuales serán facilitados por la provincia y el nivel nacional para la realización de los trabajos. Se elaborarán, al menos, dos alternativas: un escenario tendencial y de ruptura.

- El escenario tendencial es el que, previsiblemente, debe mantener las tendencias actuales, sin la adopción de nuevas medidas. No obstante, incluye los efectos de los programas ya en marcha. Su principal objetivo es servir de contraste al escenario ruptura
- El escenario de ruptura se corresponde con el escenario deseado, el cual lleva implícita la

filosofía y alcances del plan y señala el rumbo hacia el cual se dirigirán los esfuerzos

El Modelo territorial deberá estar descrito a partir del escenario donde se prevé implementar. Es donde se expresan las relaciones entre el medio físico, la población, las infraestructuras, la estructura económica-productiva y el funcionamiento del territorio.

## **B) Etapa 2: Organización-Gestión.**

La organización para la implementación del ordenamiento territorial del municipio es la forma en que se agrupan y ordenan los diferentes elementos integrantes, en especial su relación y funciones, a partir de la determinación de qué se necesita hacer; cómo se realizará y quién lo va a realizar y dónde se localizará; todo ello modelado en un proceso de inversiones hasta el 2023. El objetivo clave de esta etapa es:

- Realizar los planes estratégicos sectoriales y la prefactibilidad económica y territorial de las inversiones, así como la distribución de plazos por años al 2016 y/o 2023, va a permitir obtener como resultado, en esta fase, una programación de inversiones a desarrollar por cada actor asociado a la base económica del municipio, en función del Plan General de ordenamiento territorial y el orden definido de prioridades.

Dos premisas importantes, en esta etapa, están referidas a: procurar que definitivamente las demandas del territorio queden recogidas en el plan del municipio, así como visualizar las inversiones o acciones en general, no solo desde la perspectiva de programas sectoriales o estatales, sino integrando oportunidades desde la formulación de proyectos de iniciativa municipal. Por

tanto, lo anterior no limita que los PDI puedan estar acompañados, además, en su implementación, por otros actores que contribuyan a llenar espacios que no logró alcanzar el plan (ejemplo: cooperativas, cuentapropistas, ONGs, etc.), orientados en función de las líneas estratégicas definidas.

En el marco territorial, dicha organización comprende la totalidad de procesos planificados espacialmente que contribuyan al progreso del municipio. Para su logro se demanda la contribución y el accionar de todos los actores del territorio que interactúan, de forma estructurada, en busca de eficiencia y efectividad tanto del avance de cada plan sectorial como del plan de desarrollo integral municipal. Implica, además, como elemento clave, la interrelación de la planeación territorial (Plan General de Ordenamiento Territorial) con la económica (Plan de la Economía).

Esta etapa se estructura en las siguientes fases:

**Fase 1:** Selección de las entidades que deben aportar y precisar las proyecciones.

La selección de los organismos, que participan en la realización del plan de desarrollo integral del municipio hasta el 2023, ha de considerar aquellos de implicación directa en la producción de bienes materiales, los inducidos directos que están vinculados a las redes infraestructurales y los inducidos indirectos, relacionados con el Sistema de Asentamientos Humanos. Esta selección debe realizarse de forma participativa y con el intercambio de criterios del Gobierno Municipal, Centro Universitario Municipal (CUM), y otros factores clave que se acuerden por los CAM.

- *Gobiernos Locales:* Responsables de liderar los procesos del Plan de desarrollo integral (PDI)
- *OACE:* Se requiere su intervención en áreas y aspectos estratégicos. La participación del gobierno central es determinante para la articulación de las dinámicas económicas locales con las nacionales. A continuación, se enuncian los principales: Minag, Micons, Minbas, Minal, Mincin, Minil, Mtss, Mitrans, Mined, Minfar, Citma, Inrh, Onei, Ipf.
- *Empresas/Entidades/OLPP:* Incluye a la pequeña, mediana, grande y de todo tipo (producción, comercio y servicio), incluidos los trabajadores por cuenta propia, cooperativistas y otras formas de gestión no estatal que surjan
- *Instituciones docentes y científicas:* Para explotar o desarrollar las potencialidades de territorios y desarrollar la fase de gestión del plan de ordenamiento, debe realizarse la propuesta de acciones, inversiones y prefactibilidad de las mismas, por parte de las empresas y entidades que forman parte del PDI. Ello requiere un capital humano capacitado, en lo cual deben intervenir las instituciones docentes-científicas del territorio municipal y provincial
- *Consejos Populares:* Si el desarrollo económico de una localidad está orientado por una visión estratégica de desarrollo, esta tiene que haber sido construida tomando en cuenta los puntos de vista de todos los actores de la localidad, dentro de los cuales, la población organizada, en distintas expresiones, es uno de los principales. La misma tiene en los Consejos Populares una de sus representaciones

- *ONG, Asociaciones, otros:* Otros actores presentes en el territorio son: las Ongs, Anec, Unaicc, Sig, Uneac, etc., los cuales representan un apoyo importante para las localidades en términos financieros y técnicos

## **Fase 2:** Proyecciones estratégicas y sectoriales.

Se determinarán las proyecciones en función del modelo de estructuración físico-espacial del municipio al 2023 y las líneas estratégicas establecidas en el Plan General de ordenamiento territorial (Etapa I del PDI). Cada entidad debe establecer su forma de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo.

Este resultado debe incluir las precisiones de las inversiones u otras acciones a realizar y su prefactibilidad territorial y económica, vinculado de forma integral a escala municipal. El proceso inicial de prefactibilidad, previsto en esta fase, constituye un paso previo a su inclusión en el PDI y está orientado hacia aquellas inversiones que lo ameritan, según sus características.

Las proyecciones, para el caso de las inversiones previstas a desarrollar, serán enunciadas según tipo: construcción y montaje, equipos, otros. Esta clasificación lleva implícito el análisis previo, referido a: reposición, reparación capital, rehabilitación, restauración, remodelación, ampliación y nueva. Por otra parte, atendiendo al papel que juegan en el desarrollo económico y social, se clasifican en: Inversiones principales: son aquellas motivadas por necesidades generales del desarrollo económico y social; Inversiones inducidas: son las que, formando parte o no de una inversión principal, le son necesarias para su adecuada ejecución, pruebas y puesta en

explotación, clasificándose en directas e indirectas.

A su vez, las proyecciones deben estructurarse en función de: objetivo de cada actuación, impactos esperados; además, deben especificar los responsables de sus programas, los participantes y los beneficiarios; todo esto para que salgan los programas por fichas explícitas que permitan controlar la ejecución o no de lo proyectado. Durante este proceso, el rol fundamental del Sistema de la Planificación Física es integrar y verificar que las acciones y programas previstos estén en correspondencia con el modelo territorial y las líneas estratégicas definidas.

## **Fase 3:** Programa de acciones e inversiones a nivel municipal.

Esta fase se inicia con el proceso de integración de las propuestas de desarrollo sectoriales, lo cual va a permitir, posteriormente, elaborar el programa integral de acciones e inversiones del municipio. En el programa se enuncian las acciones e inversiones a implementar, que son las que constituyen la base para la conformación final del plan anual de inversiones en el municipio.

Es necesario que los organismos precisen las acciones por año y por cada programa que van a ejecutar. Cada actor o sector, que tribute al PDIM, debe proponer y precisar su información. La misma debe estar certificada por los representantes provinciales y los OACE correspondientes.

En un primer momento, se enunciarán las acciones para ver su correspondencia con las líneas estratégicas y el impacto territorial. Posteriormente, con vista a la conciliación anual, en el marco del proceso de elaboración del plan de la economía, es preciso resumir, por sector productivo o

social, las acciones a realizar, desagregadas por año.

**Fase 4:** Balance integral de sustentabilidad del Plan de Desarrollo Integral.

Tiene como objetivo realizar una evaluación económica-financiera del conjunto de las acciones e inversiones previstas en el PDIM, con vista a precisar elementos como: nivel real de autoabastecimiento del municipio, superávit, etc. Este tema será desarrollado por las direcciones municipales de planificación económica, finanzas y precios, a partir de las variables como: demandas e ingresos.

### **C) Etapa 3: Implementación-Control-Evaluación.**

Durante esta etapa, se implementan las propuestas de acuerdo con lo establecido en la etapa 1 (PGOT) y la etapa 2 (incluye el Programa de acciones e inversiones a nivel municipal). Implica analizar la realidad de forma continua para tomar las decisiones necesarias capaces de adaptar las determinaciones del plan a la realidad cambiante. Además, será objetivo esencial, de esta fase, el análisis cualitativo y cuantitativo del cumplimiento del plan de inversiones, según el modelo conceptual y el monitoreo de la satisfacción de las necesidades locales.

A su vez, se deben consolidar los vínculos con las fuentes de financiamiento y con las estrategias sectoriales que permitan conocer cómo serán financiadas las inversiones previstas y cuáles proyectos pueden ser enfrentados con financiamiento local y cuáles a través de

los OACE. Como parte de esta fase, se han definido 4 fases fundamentales:

**Fase 1:** Conciliación anual con el plan de la economía

Se desarrolla anualmente, aunque también podrá tener como objetivo planes quinquenales. En el proceso participan los OLPP y los OACE.

**Fase 2:** Realización de estudios de factibilidad económica.

Se realizará para aquellas inversiones definidas en el Programa de Actuación y que, según lo establecido en la Resolución 91, requieran de este estudio.

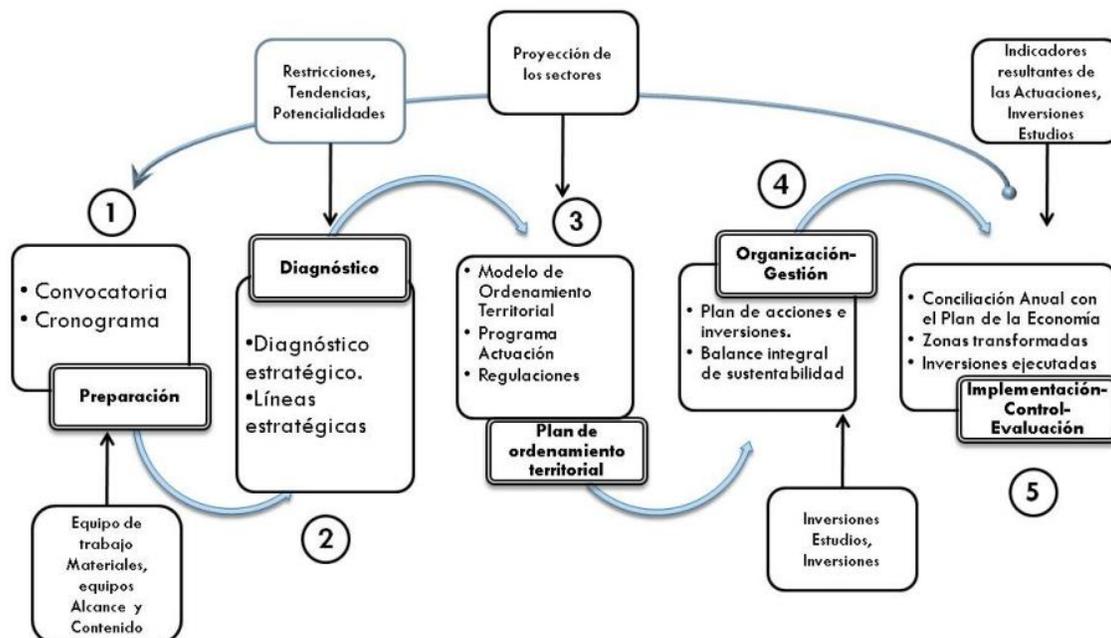
**Fase 3:** Evaluación del plan.

Esta etapa prevé el análisis del cumplimiento de la implementación del PDI, lleva implícito el análisis territorial del comportamiento de los estudios, actuaciones e inversiones ejecutadas.

**Fase 4:** Actualización del Plan de Desarrollo Integral.

Se propone que, como mínimo, cada 5 años se haga un proceso integral de actualización del plan.

Para su mayor comprensión, en el gráfico 1 se muestra el flujograma general del Plan de Desarrollo Integral del municipio. En el mismo, se puede apreciar la secuencia de pasos y fases a seguir para el diseño de esta herramienta de la planificación territorial, así como la secuencia lógica e interrelaciones entre sus componentes.



**Gráf. 1** - Flujograma general del Plan de Desarrollo Integral Municipal  
Fuente: IPF (2012)

### Descripción de los programas priorizados del sector agropecuario

Según se establece en la fase 1 de la etapa 2, se identifican los actores relevantes para la construcción de los programas. En este caso, se decide trabajar con los miembros del Grupo Municipal de Desarrollo Local (GMDL) de La Palma. A continuación, se describen los resultados de la aplicación de las fases 2 y 3 de la aplicación de la metodología para el diseño de PDI.

En reunión del Grupo Municipal de Desarrollo Local (GMDL) de La Palma, se listan, aplicando la técnica de tormenta de ideas, los programas con potencialidades de desarrollo en el sector agropecuario, los cuales se relacionan a continuación:

- Programa de mejoramiento de suelos
- Programa de agricultura urbana y suburbana
- Programa de sanidad vegetal

- Programa de salud animal
- Programa de cultivos varios
- Programa de semilla
- Programa arrocero
- Programa de producción forestal
- Programa cafetalero
- Programa del tabaco
- Programa apícola
- Programa de ganadería
- Programa de eliminación del marabú

Posteriormente, se aplica una técnica de reducción de listados a partir de una votación ponderada en la que cada miembro del GMDL debía repartir 12 puntos entre las alternativas listadas anteriormente, en función del nivel de relevancia que estos le asignaran a cada programa, a partir de su peso en las proyecciones de desarrollo del municipio.

Una vez procesada la información, se obtienen que los cuatro programas más ponderados son los siguientes:

- Programa de Cultivos Varios
- Programa Arrocerero
- Programa Tabacalero
- Programa Ganadero

### **Programa de Cultivos Varios**

A continuación, se describe, en síntesis, el diseño de uno de los programas priorizados, en este caso el de "Cultivos Varios", el cual se desglosa por cultivos en los conjuntos de viandas, hortalizas y granos, que constituyen las principales producciones del municipio.

El desarrollo de los cultivos varios en los próximos años estará regido, fundamentalmente, por el aprovechamiento más eficiente de los cultivos mediante la aplicación de tecnologías que propician la sustentabilidad de conjunto, con la implementación de los nuevos sistemas de riego y reparaciones de los existentes.

El desarrollo estará en las viandas y hortalizas con destino a la población, sustituir todas las importaciones posibles, además de satisfacer tanto en cantidad como en surtidos la demanda creciente de la población. Se les deberá presta atención a las producciones de frutales e implementar los mecanismos necesarios para aumentar las ventas al turismo en relación con el polo turístico de Viñales y el centro turístico de Cayo Levisa, como bien se señala en la Estrategia de Desarrollo Municipal.

En el programa de cultivos varios del municipio, existen empresas y entidades que, aunque no tributan a la alimentación del municipio, se dedican al autoabastecimiento de las mismas. En esta condición, tenemos la Empresa Forestal Integral La Palma, un establecimiento de la Empresa Nacional de Reproducción de la Flora y la Fauna y 9

organismos que no están en el sistema de la Agricultura.

El incremento de la producción a obtener se determina a partir de la diferencia entre las producciones que se esperan obtener con el programa de desarrollo y el real obtenido en el 2014. El programa contempla la producción de un total de 784,52 Mt entre viandas, hortalizas y granos, lo que significa un incremento del 48,7% en el 2030 en relación con el año base (2014) y se aprecia cómo, en todos los años, existe un crecimiento sostenido de las producciones en los tres renglones. Se destacan por su dinámica y volumen de crecimiento el caso de las viandas, apoyados, además, en la vocación de sus suelos y las tradiciones campesinas del territorio.

El valor de la producción terminada en el período 2015/2030 supera los 139,96 MMP a precios constantes. El valor promedio anual del período es de 8,74 MMP. A partir del incremento productivo, el programa permite el ahorro por concepto de sustitución de importaciones con la producción de frijol y maíz.

En los años analizados, el país se ahorra 88 167,2 MUSD de acuerdo con los precios de mercado internacional, ya que producirlo en esta entidad implica un costo de 184,30 USD/t de frijol y 68,90 USD/t de maíz y si estos productos se adquieren en el exterior, el valor es de 1 308 USD/t de frijol y 1 296,00 USD/t de maíz (incluye costo, seguro y flete hasta Cuba) según Información Económica del Banco Central de Cuba, con fecha 13/01/2015.

El plan de inversiones se confeccionó a partir de las necesidades planteadas por las estructuras productivas para un valor total de 12 100,4 MMT, desglosados en sus diferentes componentes, es decir, capital fijo (construcción y montaje, equipos y

otros), capital de trabajo inicial e imprevistos.

En el contexto de la actualización del modelo económico cubano y como parte del proceso de planificación estratégica del desarrollo local, resulta de vital importancia el diseño de programas de desarrollo en sectores priorizados para el país y la localidad, como el agropecuario, para lo cual pueden ser de utilidad los componentes asociados a este proceso que se encuentran contenidos en la

metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo Integral.

Asociadas a las potencialidades del municipio La Palma, se identifican los programas de desarrollo en el sector agropecuario y se precisan aquellos prioritarios, resultando los asociados a cultivos varios, arroz, tabaco y ganado, los cuales son diseñados en sus diferentes componentes, con énfasis en la proyección de las inversiones y los indicadores productivos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Antonelli, G. (2014). Innovación y Desarrollo Local: actores estratégicos en el apoyo sistemático a la creación de start up. *Perfil de Coyuntura Económica*, (23), 81-105. Recuperado a partir de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1657-42142014000100005&lng=en&nrm=iso&lng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1657-42142014000100005&lng=en&nrm=iso&lng=es)

Cano Torres, D. Y. (2016). *Participación ciudadana y gestión del desarrollo local en territorios submunicipales. Estudio de caso: Comuna 6-Doce de Octubre de Medellín 2012-2015* (Maestría en Gobierno y Políticas Públicas). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Recuperado a partir de <http://repository.eafit.edu.co/handle/10784/11652>

Castillo, L. (2015). *Esbozos para una concepción del desarrollo económico local desde la transición socialista*. La Habana: Universidad de La Habana.

Cevallos Romero, H. A. (2017). Los mecanismos de participación en la gestión participativa del desarrollo local a nivel municipal. *Alternativas*, 18(3), 49-56. Recuperado a partir de

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6789131>

Guzón, A. (2006). *Desarrollo Local en Cuba. Retos y perspectivas*. La Habana, Cuba: Editorial Academia.

Núñez Jover, J., & Alcazar Quiñones, A. (2016). *Universidad y desarrollo local: contribuciones latinoamericanas*. La Habana: Félix Varela. Recuperado a partir de <https://www.oei.es/historico/cienciayuniversidad/spip.php?article6539>

Torres Páez, C. C. (2014). La gestión pública del desarrollo local: apuntes sobre el caso de Cuba. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*.

Torres Páez, C. C. (2016). *Modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba* (Doctorado en Ciencias Económicas). Universidad de Pinar del Río «Hermanos Saíz Montes de Oca», Pinar del Río, Cuba.

Urgellés Cardoza, R. (2010). *Aplicación del enfoque prospectivo para la gestión*

*del desarrollo local: estudio de caso Mayarí*. EUMED. Recuperado a partir de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/654/index.htm>

SUR. Recuperado a partir de [http://hdrnet.org/558/1/territorio\\_local\\_y\\_desarrollo.pdf](http://hdrnet.org/558/1/territorio_local_y_desarrollo.pdf)

Valenzuela, D. W. (2003). Desarrollo local: ¿un nuevo paradigma? En *Territorio local y desarrollo. Experiencias de Chile y Uruguay*. Santiago de Chile: Ediciones

Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE (Santiago)*, 26(79), 47-65.  
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612000007900003>



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

Copyright (c) José Luis Gil Hernández, Carlos César Torres Páez, Alfredo Jam Massó