

Artículo original

Desarrollo local pinero: Programa de Desarrollo Integral y Estrategia de Desarrollo Municipal



Pinero local development: Integral Development Program and Municipal Development Strategy

Desenvolvimento local pinheiro: Programa de Desenvolvimento Integral e Estratégia de Desenvolvimento Municipal

Liudyana Domínguez Matos¹  0000-0002-9516-159X  lillij23@outlook.es

Juan Publio Triana Cordiví²  0000-0002-6981-4243  juantrianacu@yahoo.es

¹ Centro de Estudios de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL). La Habana, Cuba.

² Universidad de La Habana. Centro de Estudios de la Economía Cubana. La Habana, Cuba.

Recibido: 18/07/2022

Aprobado: 27/10/2022

RESUMEN

En Cuba, el desarrollo local vio sus inicios desde la década de los 80 y demostró su necesidad como alternativa viable para la gestión del desarrollo municipal con el aprovechamiento de los recursos endógenos a escala local. La Isla de la Juventud cuenta con un Programa de Desarrollo Integral que inició su implementación en el 2013 y una Estrategia de Desarrollo Local confeccionada en el 2012, concebida esta última con la finalidad de convertirse en el instrumento rector para conducir el proceso de desarrollo socioeconómico del municipio. El programa de desarrollo, por su parte, permitía al municipio una opción más para gestionar el desarrollo a escala local. Siete años después, ambos documentos están desactualizados y resultan poco compatibles entre ellos, quedando una economía local que no alcanza niveles de crecimiento económico que se reviertan en bienestar social. Este artículo aborda sobre la situación socioeconómica que caracteriza al municipio; por tal motivo, el trabajo se propuso como objetivo: Analizar los efectos socioeconómicos de programas y estrategias de desarrollo en la Isla de la Juventud. Para alcanzar dicho objetivo, se apoyó en métodos teóricos

y empíricos que fueron útiles en el análisis documental utilizado en la explicación de las relaciones esenciales, además permitieron la percepción directa del objeto de investigación. Entre los resultados preliminares, se obtuvo el diagnóstico socioeconómico del territorio tras la implementación de un programa de desarrollo integral que se incumple cada año y una estrategia de desarrollo municipal carente de elementos que garanticen su propósito de generar desarrollo local.

Palabras clave: desarrollo local; estrategias de desarrollo; programa de desarrollo integral; indicadores.

ABSTRACT

In Cuba, local development began in the 1980s and demonstrated its necessity as a viable alternative for the management of municipal development with the use of endogenous resources at the local level. Isla de la Juventud has an Integral Development Program that began its implementation in 2013 and a Local Development Strategy made in 2012, the latter conceived with the purpose of becoming the guiding instrument to lead the socioeconomic development process of the municipality. The development program, for its part, allowed the municipality one more option for managing development at the local level. Seven years later, both documents are out of date and are not very compatible with each other, leaving a local economy that does not reach levels of economic growth that will result in social welfare. This article deals with the socioeconomic situation that characterizes the municipality; therefore, the objective of this work was to analyze the socioeconomic effects of development programs and strategies in Isla de la Juventud. To achieve this objective, it was supported by theoretical and empirical methods that were useful in the documentary analysis used in the explanation of the essential relations, besides allowing the direct perception of the research object. Among the preliminary results, the socioeconomic diagnosis of the territory was obtained after the implementation of an integral development program that is not fulfilled every year and a municipal development strategy lacking elements that guarantee its purpose of generating local development.

Keywords: local development; development strategies; integrated development program; indicators.

RESUMO

Em Cuba, o desenvolvimento local começou nos anos 80 e revelou a sua necessidade como uma alternativa viável para a gestão do desenvolvimento municipal com a utilização de recursos endógenos a nível local. A Isla de la Juventud tem um Programa de Desenvolvimento Integral que começou a sua implementação em 2013 e uma Estratégia de Desenvolvimento Local elaborada em 2012, esta última concebida com o objetivo de se tornar o instrumento orientador para liderar o processo de desenvolvimento socioeconómico do município. O programa de desenvolvimento, por sua vez, proporcionou ao município outra opção para gerir o desenvolvimento a nível local. Sete anos depois, ambos os documentos estão desatualizados e não são muito compatíveis entre si, deixando uma economia local que não atinge níveis de crescimento económico que se traduzam em bem-estar social. Este artigo trata da situação socioeconómica que caracteriza o município; por esta razão, o objetivo do estudo era analisar os efeitos socioeconómicos dos programas e estratégias de desenvolvimento na Isla de la Juventud. Para atingir este objetivo, baseou-se em métodos teóricos e empíricos que foram úteis na análise documental utilizada na explicação das relações essenciais, bem como permitindo a percepção direta do objeto de investigação. Entre os resultados preliminares, o diagnóstico socioeconómico do território foi obtido após a implementação de um programa de desenvolvimento integral que não é cumprido todos os anos e de uma estratégia de desenvolvimento municipal que carece de elementos que garantam o seu objetivo de gerar desenvolvimento local.

Palavras-chave: desenvolvimento local; estratégias de desenvolvimento; programa de desenvolvimento integral; indicadores.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo local en Cuba ha devenido en política pública de importancia estratégica como parte del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el año 2030. Por ello, el presidente Díaz-Canel Bermúdez (2021b) ha explicado que esta estrategia debe combinar flexiblemente entre la necesaria relación de planificación, la descentralización y la autonomía indispensable para el desarrollo territorial, con la participación de todos los actores económicos, incluyendo la empresa estatal, las micro, pequeñas y medianas empresas y las cooperativas, así como un eje central y articulador de las agendas públicas de los gobiernos a nivel municipal y provincial.

De igual manera, en análisis realizados por el Ministerio de Economía y Planificación de Cuba (2019), han reconocido que en el proceso de actualización del modelo económico y social cubano se requiere impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva, sociocultural, institucional y medioambiental, lo que debe conducir a que se reduzcan las principales desproporciones entre estos. Aunque esto es lo que se concibe, para nada hay garantía de que la solidez económica de cada municipio conduzca a la reducción de las desigualdades entre ellos.

En este sentido, la dirección del país escogió al Municipio Especial Isla de la Juventud (MEIJ), (además de otros municipios a lo largo del territorio nacional en el 2010) para elaborar e implementar un Programa de Desarrollo Integral (PDI) que favoreciera la gestión del desarrollo territorial. Esta decisión fue acompañada (aunque no con la misma prioridad) por la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Municipal, sin embargo, la asimilación de estas nuevas prácticas ha sido desigual tanto en el tiempo, como en profundidad y capacidad para concretarlas, razón que explica, al menos en parte, las incongruencias que existen en la planificación del desarrollo territorial y los escasos resultados que hasta el momento de ellas se han derivado.

La Isla de la Juventud fue un municipio que antes del triunfo revolucionario tenía una economía apoyada fundamentalmente en las exportaciones de productos agrícolas, turismo de salud e industria. Bajo la influencia de la colonización en 1830 llegaron los primeros colonos que fomentaron vegas de tabaco. El cultivo del café desde la época de la colonia también está relacionado con las necesidades de consumo de los ganaderos que debieron desarrollar pequeñas plantaciones. Las primeras noticias en torno a este cultivo datan de 1833, con mil quinientas plantas de este cultivo, para 1850 no es un rublo exportable, pero alcanzó una extensión de 4,2 caballerías dedicadas a esta producción. La ganadería, la producción de brea, alquitrán y trementina, a partir de la resina del pino fueron las primeras industrias en la Isla, señalada en 1792, mientras la extracción del mármol comenzó en 1827. En la primera mitad del siglo XX, se añaden a las actividades económicas del territorio la explotación de las aguas mineros medicinales, la citricultura y explotación forestal. En 1942 existían 42 cosecheros de pepino, además se exportaba, aunque en menor cuantía el melón, tomate, quimbombó y ají, entre los productores sobresalían los japoneses asentados en la isla (Únger Pérez, 2016).

Desde 1959, recibió un tratamiento diferenciado respecto a los demás municipios del país que en términos institucionales se expresan en el carácter provincial de sus actividades empresariales y gubernamentales (Jané, 1988).

La búsqueda de un crecimiento sustentable y la mejora sostenida de la situación social han sido los propósitos de los dos Programas de Desarrollo Integrales¹ y de las dos Estrategias de Desarrollo Municipal², sin embargo, la situación socioeconómica del territorio no ha mostrado mejoras sustanciales, por el contrario, se ha evidenciado un gradual deterioro de sus indicadores socioeconómicos lo que, al menos en parte, confirma la ineficacia en el proceso de gestión del desarrollo local.

El presente artículo abordará el análisis de los efectos socioeconómicos de programas y estrategias de desarrollo en la Isla de la Juventud.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para darle cumplimiento al objetivo, los autores se apoyaron en el método histórico-lógico que permitió conocer la evolución y desarrollo de los programas y estrategias de desarrollo en el municipio especial, lo que logró la contextualización de los diferentes elementos teóricos que sustentan la investigación.

El analítico-sintético posibilitó la acumulación de información relacionada con los fundamentos teóricos y metodológicos sobre el desarrollo local (conceptos, definiciones, otros), que sustentan el uso de programas y estrategias para gestionar el desarrollo municipal.

Por su parte, dentro de los métodos empíricos, se utilizó el análisis documental, el que fue utilizado para revisar y analizar la documentación secundaria que permitió el análisis apropiado para descubrir los resultados precisos, así como el método estadístico matemático utilizado para analizar gráficos y series estadísticas.

¹ El primero en la década del 90 y el segundo con una actualización en el 2014.

² La primera en el 2012 y la segunda en marzo del 2020 (se aprobó e inició en mayo un proceso de perfeccionamiento).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El Ministerio de Economía y Planificación (Mep) para darle respuesta a las desproporciones socioeconómicas, que históricamente han existido entre las diferentes regiones del país, utiliza (entre otras herramientas) las indicaciones metodológicas que emite cada año, declarando entre los principales objetivos de la planificación territorial la reducción gradual de las desigualdades entre los municipios cubanos, al mismo tiempo de velar para asegurar una racional distribución de los recursos materiales, humanos y financieros con la finalidad de lograr un adecuado balance de la eficiencia económica y equidad social a escala local.

Este es el caso de la Isla de la Juventud, donde el Programa de Desarrollo Integral (2013-2020) y la Estrategia de Desarrollo Municipal, dos instrumentos, que al menos en teoría, parten de la planificación realizada para empoderar a la administración pública en la gestión del desarrollo hacia mejores niveles de bienestar económico-social.

Los Programas de Desarrollo Integral de la Isla se han planteado una visión del futuro, concebida sobre la base de garantizar la seguridad alimentaria de la población, con el aprovechamiento de los recursos naturales para dinamizar la industria y el turismo, el desarrollo de la infraestructura para crear oportunidades en el desarrollo local, que genere empleos, incremente los servicios, mejore el *hábitat* mediante el ordenamiento territorial y urbano, la gestión ambiental responsable, la participación institucional y comunitaria, garantizando la sostenibilidad del desarrollo territorial (Peña Hijuelos et al., 1986).

Es así que los primeros antecedentes sobre el desarrollo pinero se pueden ubicar en la etapa de 1961 hasta 1974. En este período, se iniciaron en el municipio las primeras tareas específicas en las esferas económicas y sociales, de ahí que se realizaran inversiones en las dos primeras unidades generadoras de electricidad, se sustituyeron los viejos barcos por los modernos, se construyeron tres grandes combinados: el cárnico, el del pan y el integrado por la fábrica de hielo y una de refrescos, también se invirtió en la industria de materiales de construcción, sin dejar de mencionar las obras sociales concentradas fundamentalmente en la esfera de la salud y educación.

Ya en el período de 1975-1988 se consolidó el proyecto socialista en el territorio, visto a través de planes económicos que procuraron fortalecer el desarrollo agropecuario e industrial, llegando a las 12 957 ha de cítricos, 22, 4 caballerías de frutales, el 50 % destinado a la fruta bomba, se reinició

la actividad cafetalera con producciones promedio de 146 quintales anuales, se tuvo cerca de 50 mil cabezas de ganado y la avicultura se convirtió en otra de las potencialidades del municipio (Colina la Rosa et al., 2011).

Sin embargo, fue en la década del 90 que se hizo la propuesta del primer programa de desarrollo económico-social, compuesto por cuatro subprogramas: la agricultura, la industria, obras sociales y el desarrollo de la ciencia y la técnica.

También existió una experiencia que se clasifica como una investigación de corte académico en el período 2005-2007 con la proyección de un programa de desarrollo pinero a partir del uso de la prospectiva estratégica (con la construcción de escenarios), pese a eso, el ejercicio no avanzó mucho más allá de la matriz de impactos cruzados sin dejar evidencias que aprovecharan los resultados que se obtuvieron hasta ese punto.

En el 2012 como parte de la política nacional, se elabora el segundo PDI con tres ejes priorizados: agricultura, industria y turismo; dos años más tarde, en el 2014, la Comisión Económico Financiera con el Acuerdo 1362 orientó reajustar las inversiones debido al incumplimiento de varios factores.

La evolución histórica de los programas de desarrollo en el municipio pinero ha estado carente de análisis por la inexistencia de un sistema/equipo de seguimiento y evaluación que le permita a la dirección nacional y local determinar cuál ha sido el efecto de este instrumento sobre las variables socioeconómicas del territorio. Todos han estado caracterizados por cuantiosas inversiones que no han producido los resultados esperados en términos de impacto económico.

Por otra parte, coincidiendo en el mismo período de elaboración y puesta en ejecución del segundo PDI, se confeccionó por primera vez la Estrategia Desarrollo Municipal (EDM), en el marco de un proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para el Desarrollo Local (Prodel), que seleccionó algunos municipios para capacitarlos en la elaboración de las mismas; en ese momento, se trabajó con especialistas del Centro de Estudios de Desarrollo Local y Comunitario y el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.

La EDM del 2012 se concibió con vistas a elevar sus niveles productivos, siguiendo la idea planteada en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución en el 2011, de optimizar los recursos naturales y sociales. Se intentaba así, crear una base productiva local para

producir bienes materiales que posibilitaran la satisfacción de necesidades alimentarias, la sustitución de importaciones y el aporte a la economía del país.

La segunda EDM surgió a partir de la indicación que emitió el Mep en el 2018 a través de las orientaciones metodológicas para la elaboración del plan 2019; asimismo, como parte de las mismas, se aprobó una guía para elaborar o actualizar (según fuese el caso) la estrategia. En el caso del municipio pinero, correspondió actualizar la EDM del 2012. Hasta el momento se han actualizado los componentes fundamentales³ y las líneas priorizadas son: L1. Producción de alimentos, L2. Formación de capacidades y comunicación, L3. Industria local, L4. Identidad y sentido de pertenencia, L5. Turismo local. Como parte de las visitas gubernamentales, este proceso se aceleró y quedó aprobada en marzo/2021 la EDM.

Es necesario mencionar que en ninguno de los dos casos se han llevado a cabo proyectos de desarrollo local que evidencien la implementación de las EDM, la primera solo fue un documento escrito para cumplir con una directiva y la segunda está perfeccionándose sin materializar durante ese proceso (que ya lleva dos años en curso) ningún proyecto nacido de las potencialidades identificadas.

Tal es así que, de acuerdo con la Política Territorial aprobada en el 2020 y el Decreto No. 33 para la gestión estratégica del desarrollo territorial, queda establecido que para materializar las estrategias hay que confeccionar programas de desarrollo a cada línea estratégica y políticas públicas que posibiliten llevar a ejecución los proyectos de desarrollo local que componen cada uno de los programas. La Isla de la Juventud solo ha tenido un proyecto de desarrollo local en el 2016, una fábrica de galletas dulces, para el cual el territorio debe importar todas las materias primas.

³ La visión, las barreras y potencialidades del territorio, los aliados estratégicos, las fuentes de financiamiento, comisiones de trabajo para cada línea, así como los ejes priorizados, que con relación a la versión del 2012 se incorporó la L5. Turismo local.

¿Cuál ha sido el desarrollo pinero, tras la aprobación del PDI-EDM?

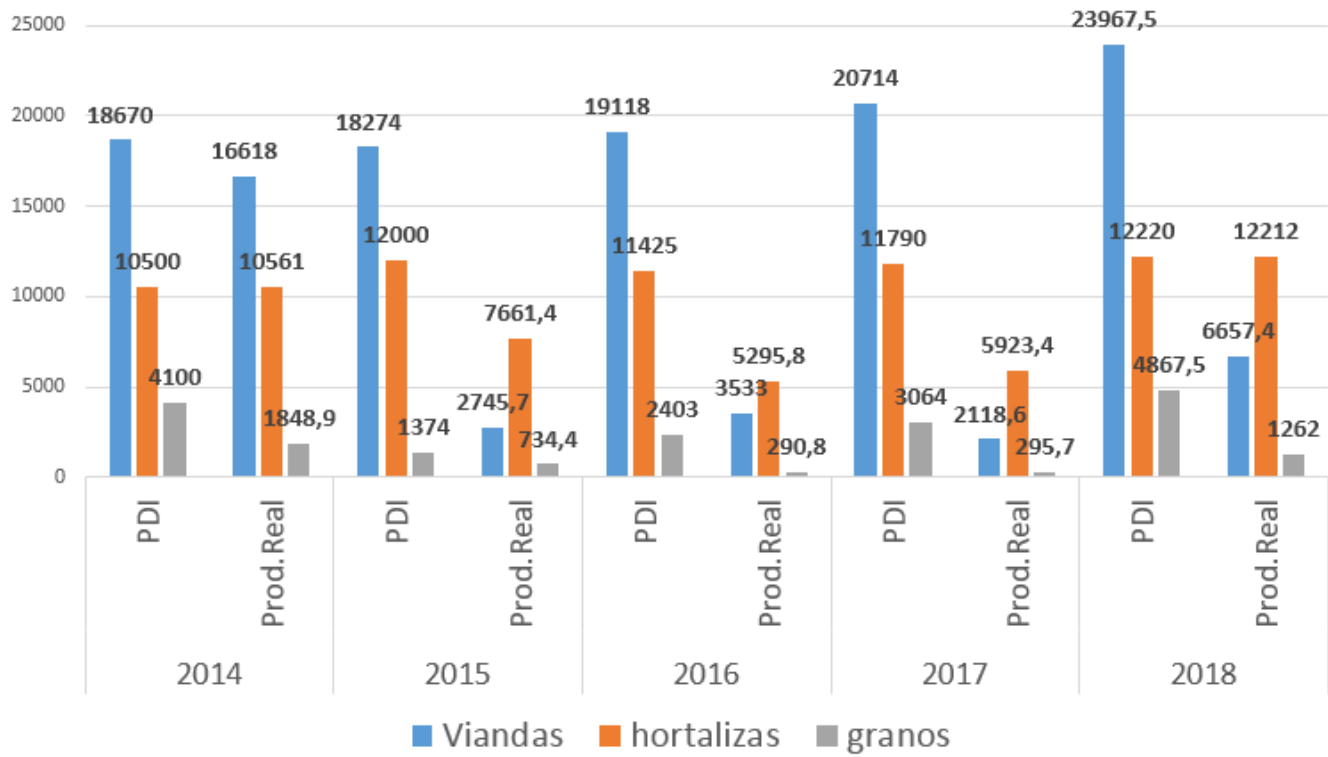
Para aproximarse a la efectividad de los PDI, se tomarán como variables la comparación de metas y resultados de algunas de las producciones decisivas que aparecen en los PDI, así como indicadores de consumo alimentario⁴ y comportamientos sociodemográficos.

El estudio de indicadores socioeconómicos habla sobre la salud de la economía pinera, se examinarán las producciones planificadas en el PDI, contrastándolas con los valores que aparecen en los anuarios del municipio que vendrían a ser los resultados de la puesta en ejecución de programa de desarrollo

El gráfico 1 muestra los comportamientos de la producción real para los años 2014-2018. Si se asume que los resultados productivos constituyen uno de los elementos para evaluar la eficacia en el diseño, fijación de las metas y ejecución de los PDI, entonces tenemos que:

- En todos los casos, la producción de viandas quedó significativamente por debajo (32 %) de las metas planteadas
- Igual ocurrió en la producción de granos (el cumplimiento del plan estuvo entre 45 % -12 %)
- La producción de hortalizas fue la que más se acercó (94 %) de las metas preestablecidas

⁴ Como parte de las directivas del (Mep, 2019) el plan de autoabastecimiento municipal de productos agrícolas constituye uno de los componentes del Plan Territorial de la Economía y de la Estrategia de Desarrollo Municipal, tiene como principal objetivo garantizar las necesidades de estos productos, progresivamente, en todos los municipios del país que dispongan de una superficie agrícola mínima, que esté en correspondencia con la población y los per cápita aprobados.



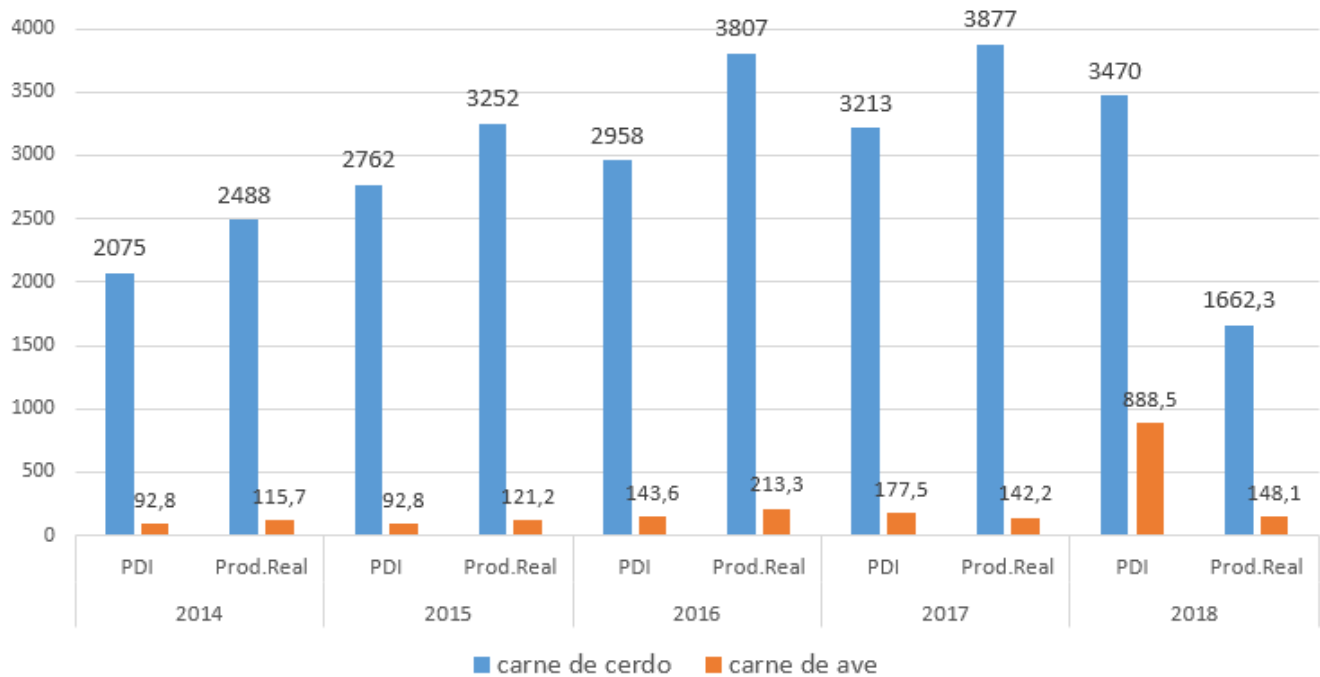
Gráf. 1 - Comportamiento de la relación entre las producciones planificadas PDI/ Real Anuario MEIJ (UM: t)

Fuente: Tomado del PDI MEIJ y Anuario Estadístico MEIJ 2018

El gráfico 2 describe el comportamiento de las producciones de cerdo y ave con respecto a lo planificado en el programa de desarrollo. La producción de cerdo se vio beneficiada por la decisión en el 2014 de crear Gelma (Empresa de Logística para producciones agropecuarias) como parte de un experimento que garantizaba cerca del 80 % del alimento animal a los porcicultores.

Ello conllevó a un crecimiento de la cantidad de campesinos dedicados a esta actividad y, por supuesto, al crecimiento de la producción de cerdo, al punto que se cumplió lo planificado en el PDI a un 106,1 % como promedio en el período estudiado.

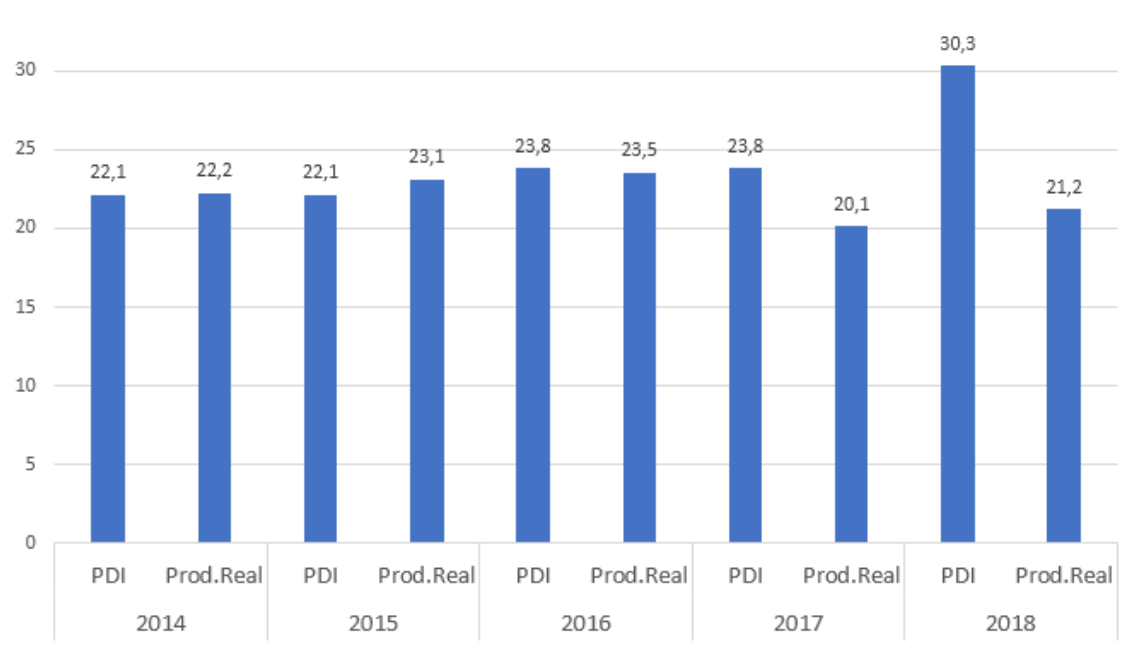
La producción de carne de ave (que por demás es una de las potencialidades del municipio) aunque tuvo un sobrecumplimiento promedio en los primeros tres años de 34,6 %; en el período 2017-2018, experimentó un decrecimiento sustancial y cumplió sus producciones al 48,3 % respecto a lo planificado.



Gráf. 2 - Comportamiento de producciones (cerdo-ave) PDI/Real Anuario MEIJ (UM: t)

Fuente: Tomado del PDI MEIJ y Anuario Estadístico MEIJ 2018

Asimismo, se estudió la producción de huevos (Gráf. 3) que tuvo un comportamiento similar a la carne de ave y en los primeros tres años sobrecumplió lo planificado en 117,1 % como promedio, no así 2017-2018 que cumplió el 77,1 % de lo previsto en el PDI, resultado fundamentalmente por el desabastecimiento de piensos, provocado por la reducción de los insumos provenientes de Gelma y los campesinos debieron producir la comida de sus animales.



Gráf. 3 - Comportamiento de la producción de huevo PDI/Real Anuario MEIJ (UM: MU)

Fuente: Tomado del Anuario Estadístico MEIJ 2018

Análisis del comportamiento de algunos indicadores de consumo alimentario

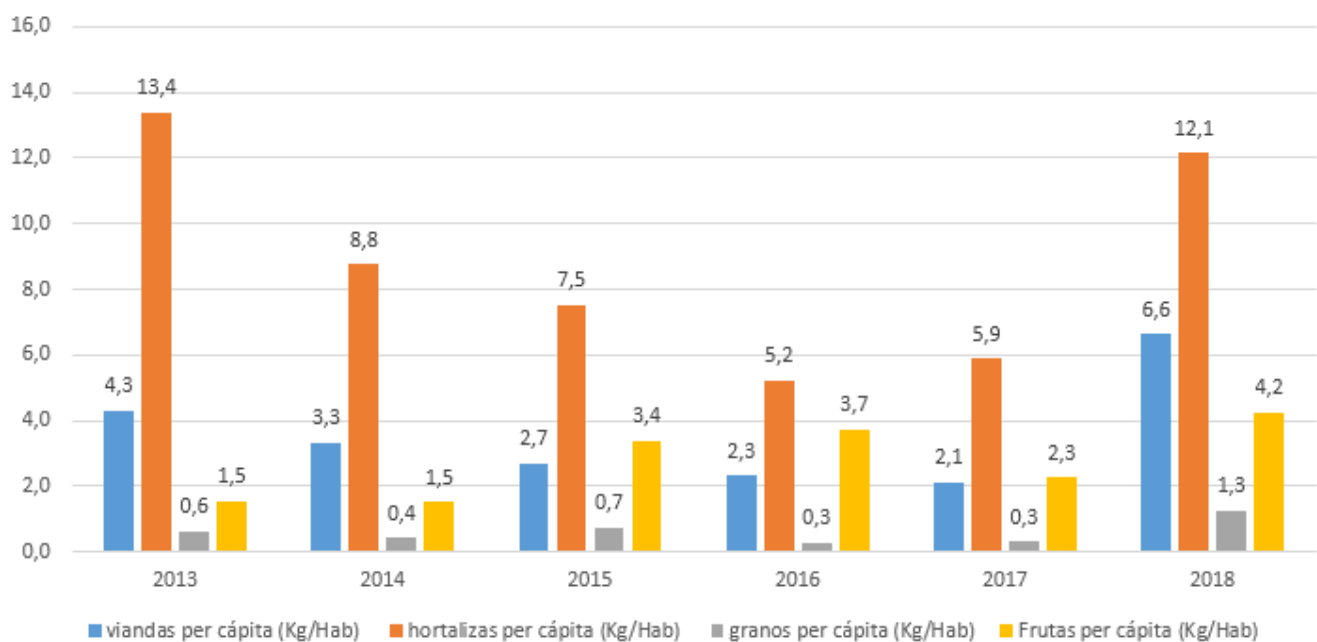
En el proceso de elaboración del plan, se deben utilizar como base de cálculo los indicadores establecidos por el Ministerio de Salud Pública, expresados en una unidad de medida de fácil comprensión por toda la población, se recomienda un consumo per cápita por habitante de 14 kilogramos mensuales, con la siguiente estructura de productos por genéricos.

Tabla 1 - Índices de consumos recomendados por Salud Pública por tipos de productos

Producto	Per cápita	
	kg	libras
Viandas	7,0	15,0
Hortalizas	4,6	10,0
Granos	1,0	2,0
Frutales	1,4	3,0
Total	14,0	30,0

Fuente: Indicaciones Metodológicas para la elaboración del plan 2018

En la Isla de la Juventud (Gráf. 4), no se cumple el Índice de Consumo (IC) recomendado para las viandas. De acuerdo con las producciones reportadas, este índice se comporta entre 4,3 y 6,6 kg/hab mensuales con respecto a los 7 kg/hab recomendados y el IC de granos que estuvo entre 0,6 y 1,3 kg/hab en relación con 1 kg/hab establecido por plan. Las producciones de hortalizas tienen una situación diferente, está establecido un IC de 4kg/hab por plan y las producciones anuales las han superado, estando entre 13,4 y 12,1 kg/hab; situación similar tienen las producciones de frutas con producciones que representan un per cápita entre 1,5 y 4,2 kg/hab.



Gráf. 4 - Comportamiento de la producción per cápita de viandas, granos, hortalizas y frutas MEIJ

Fuente: Cálculos realizados a partir de las cifras del Anuario Estadístico 2018, Isla de la Juventud

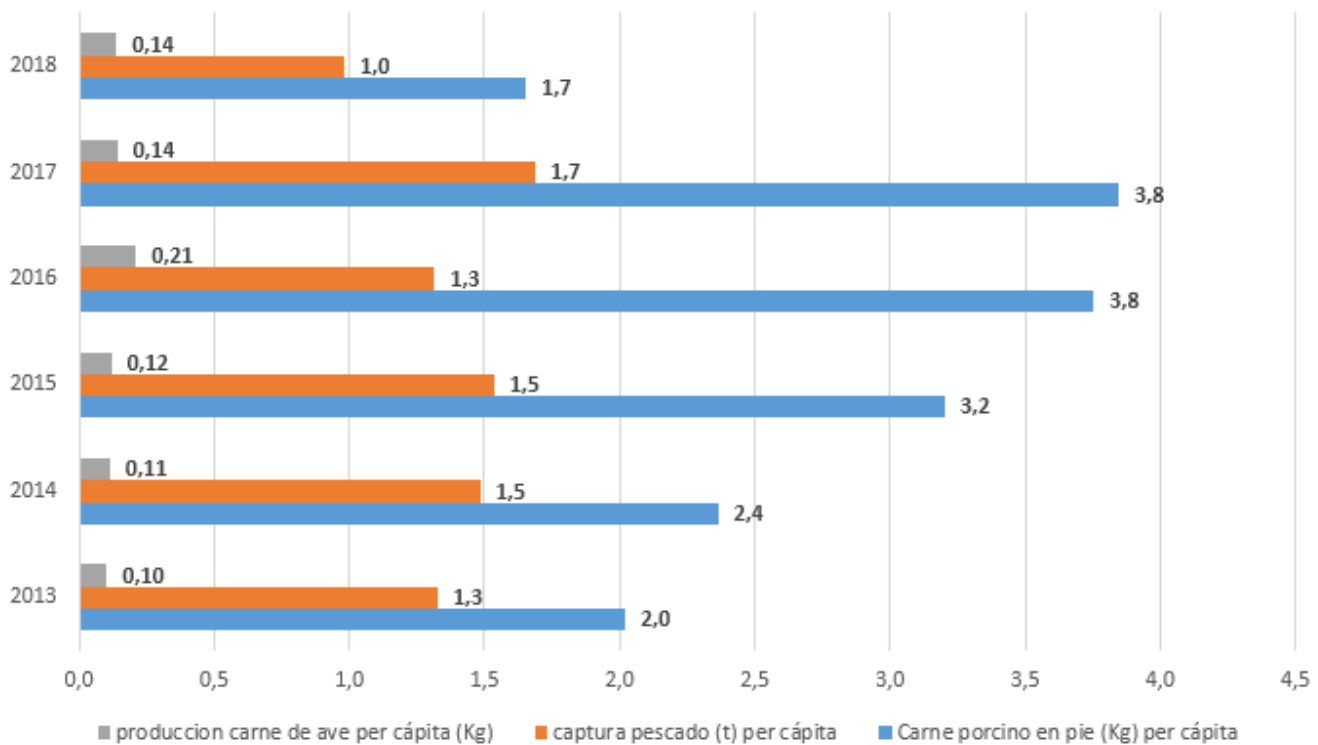
La información del gráfico 5 muestra las producciones per cápita de carne porcina, carne de ave y pescado⁵; las cifras calculadas permiten conocer que, incluso, si se destinara el total de estas producciones al mercado local, no se cumplen con los Índices de consumos que se recomiendan y están orientados en el programa de seguridad alimentaria nacional de 5 kg.

⁵ Los per cápita no representan el consumo real, en tanto no se toma en cuenta las diferencias asociadas al ingreso de cada familia/individuo. Como se conoce parte de la producción va a otros destinos y no forma parte de la oferta real a las familias/individuos.

En el caso de la producción de cerdo (durante el quinquenio analizado), ha decrecido la cantidad de porcicultores y la producción, lo que ha provocado un incremento significativo de los precios. Del 2013 al 2017, el precio en pie de la carne de cerdo se cotizaba a 11 cup/lb en pie, mientras el consumo mantuvo un comportamiento ascendente, pasando de 2,0 a 3,8 kg/hab para luego decrecer, pasando de 3,8 kg/hab a 1,7 kg/hab al cierre del 2018.

La producción avícola per cápita no supera el kg/hab con un comportamiento creciente bien discreto, pasando de 0,1 kg/hab a 0,14 kg/hab al concluir el 2018.

La captura de pescado muestra un crecimiento estable y discreto. El per cápita oscila entre los 1,3 kg/hab y 1,7 kg/hab, pero como se mencionó anteriormente estas producciones no van en su totalidad a la población, parte de ellas se exportan.

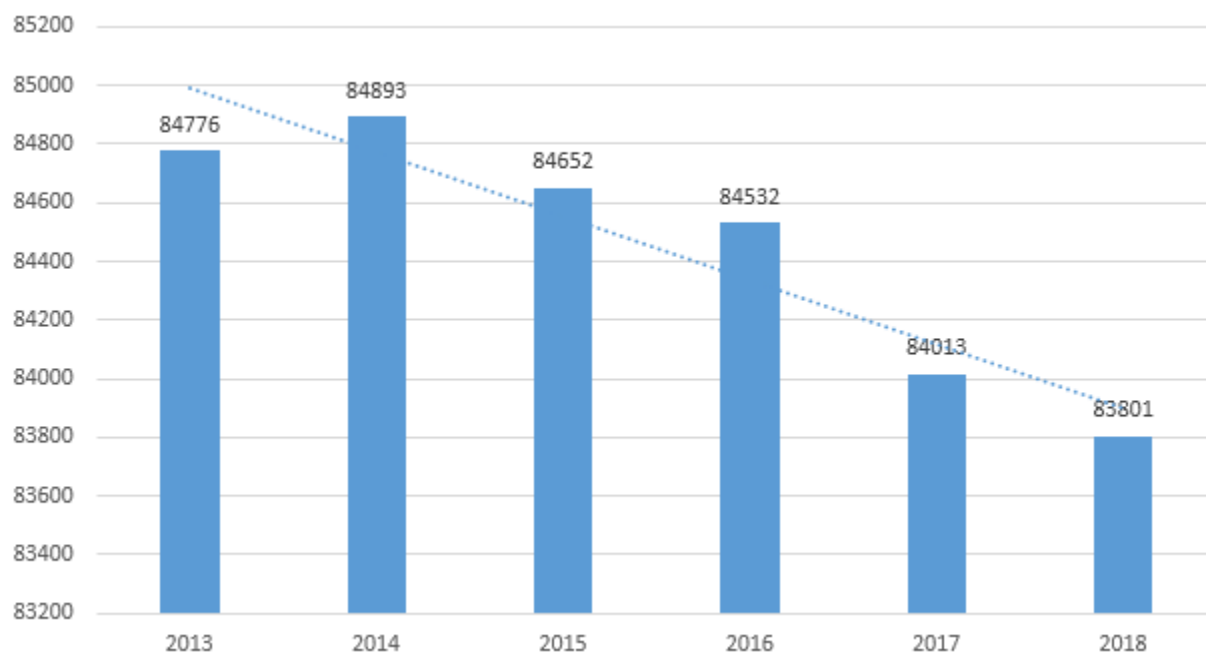


Gráf. 5 - Comportamiento de las producciones de carne porcino, pescado y ave per cápita mensual MEIJ

Fuente: Cálculos realizados a partir de las cifras del Anuario Estadístico 2018 Isla de la Juventud

Análisis de indicadores socio-demográficos

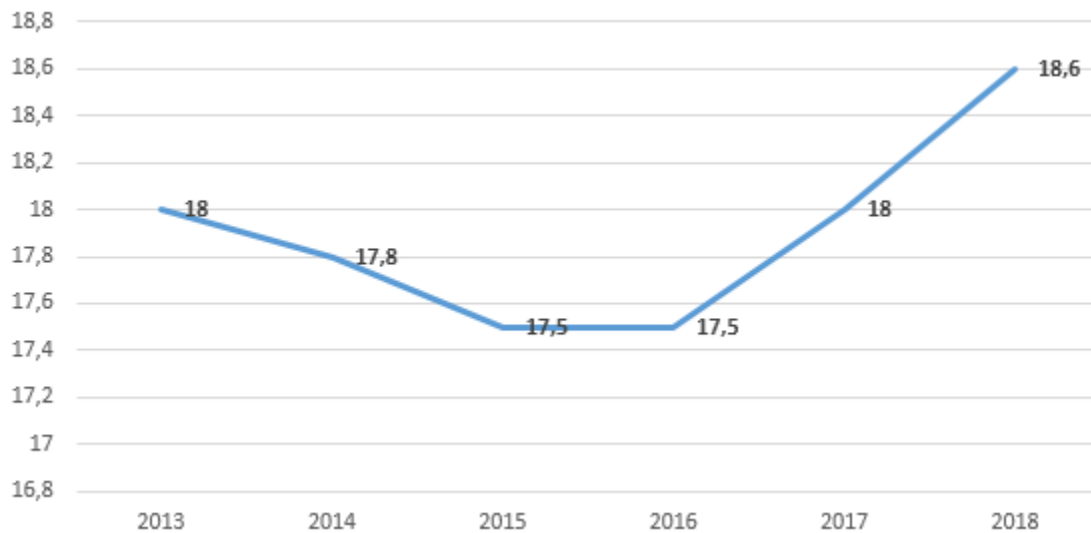
En el gráfico 6, se muestra el comportamiento poblacional del municipio en el período 2013-2018, el cual experimentó un decrecimiento poblacional promedio de 3,8 % pasando de 84 776 habitantes a 83 801 al cierre del 2018.



Gráf. 6 - Comportamiento del número de habitantes MEIJ

Fuente: Anuario Estadístico 2018 Isla de la Juventud

La disminución de la población ha venido acompañada del crecimiento en la tasa de envejecimiento (Gráf. 7), que ha oscilado entre el 18 % y 18,6 %. Al cierre del periodo analizado, la situación que presentan estos dos indicadores vuelve compleja la gestión del desarrollo local ya que se requiere (entre otras cosas) de fuerza de trabajo para producir bienes y servicios que repercutan en el crecimiento de la producción mercantil del territorio.



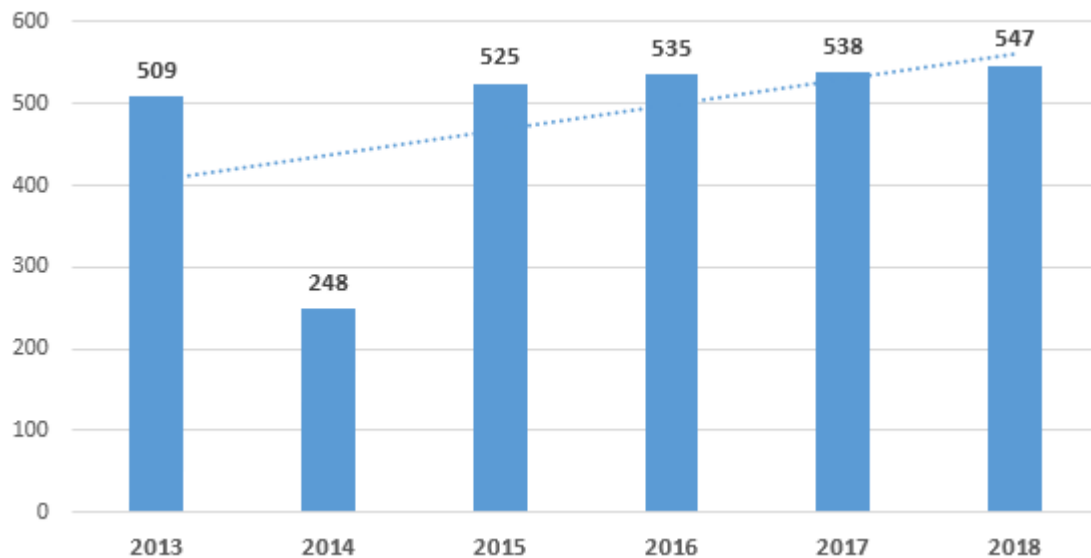
Gráf. 7 - Comportamiento de la tasa de envejecimiento MEIJ

Fuente: Anuario Estadístico 2018 Isla de la Juventud

Por otro lado, muy relacionado con la tasa de envejecimiento, merece la pena analizar la relación de dependencia de la edad, que representa la presión que existe sobre las personas en edad laboral, de aquellas que aún no tienen edad para trabajar y las que ya no tienen edad para hacerlo.

El indicador de dependencia (RDE)⁶ en el territorio tiene un comportamiento ascendente y pasó de 509 personas por cada mil en el 2013 a 547 por cada mil en el 2018 (Onei, 2018). Este comportamiento está explicado porque aumenta la tasa de envejecimiento, disminuye la población y existe un saldo migratorio negativo (Gráf. 8).

⁶ Relación de Dependencia de la Edad: Es la relación entre la población joven y vieja con respecto a la población adulta y se calcula $RDE = [(J + V) / A] * 1000$. Donde: J (jóvenes) = población de 0-14 años, V (viejos) = población de 60 y más años, A (adultos) = población entre 15-59 años. El valor del indicador es una aproximación a la idea de la carga o presión sobre los recursos laborales de un territorio dado y su tendencia está asociada al proceso de envejecimiento poblacional.

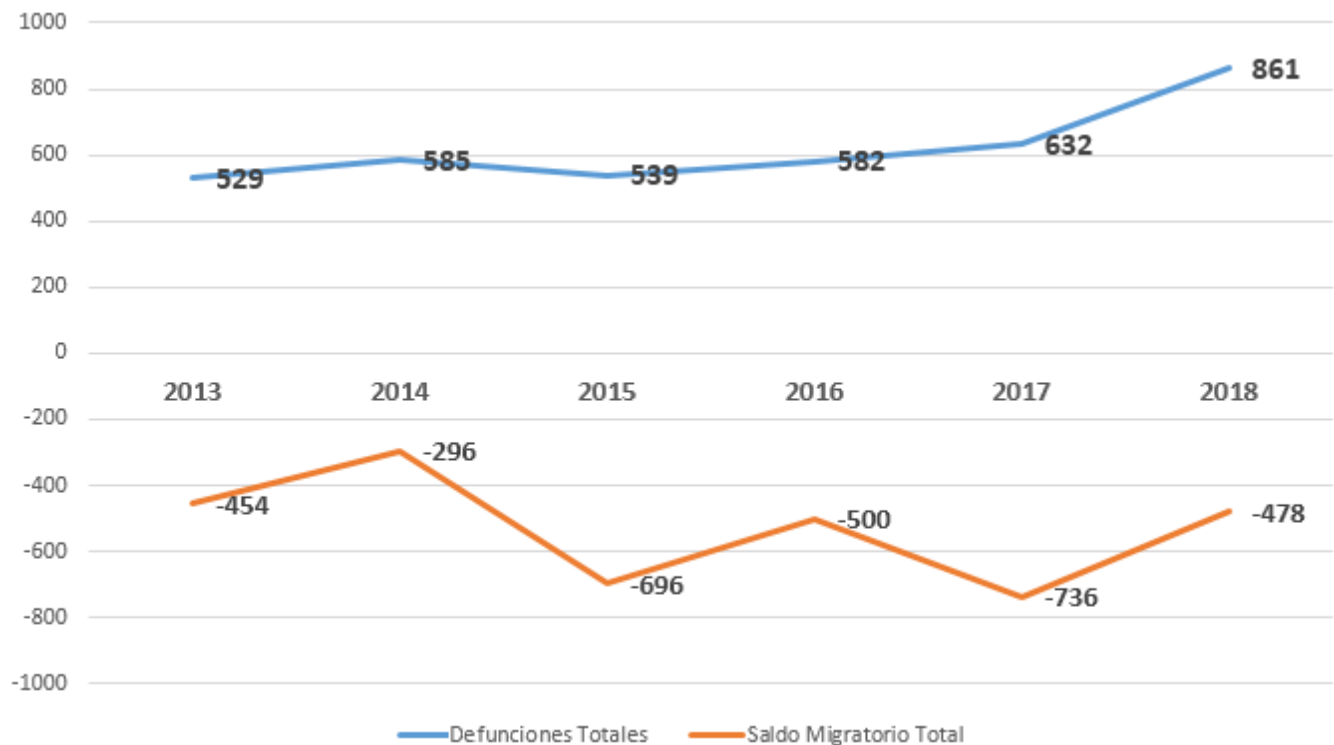


Gráf. 8 - Comportamiento del indicador relación de dependencia de la edad MEIJ

Fuente: Anuario Estadístico 2018 Isla de la Juventud

Para respaldar el planteamiento anteriormente expuesto, el gráfico 9 refleja el número de defunciones y el saldo migratorio del 2013-2018. Las cifras del número de defunciones aumentan cada año. Al inicio de la etapa hubo 529 fallecidos con un incremento en valor absoluto de 332 personas al cierre del 2018, lo que representó un crecimiento de 161,7 % al cierre del período.

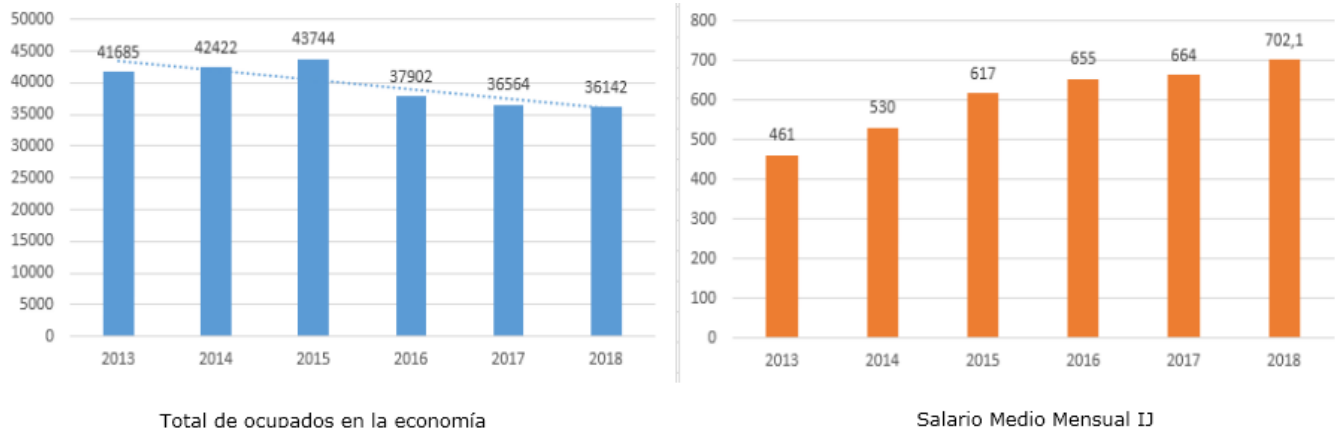
Por su parte, los valores de las migraciones de la Isla muestran la existencia de un saldo migratorio negativo que osciló entre 454 y 478 personas anuales, aunque el promedio en los seis años de estudios fue de 527 personas. Profundizando en ello, se puede decir que tienden a salir del municipio personas en edad laboral, lo cual está respaldado con el decrecimiento porcentual que experimentó la población comprendida entre los 15-59 años. En el 2013 este rango de edad representaba el 66,3 % del total de la población y al concluir el 2018 descendió a 64,6 %.



Gráf. 9 - Comportamiento del número de defunciones y saldo migratorio MEIJ

Fuente: Anuario Estadístico 2018 Isla de la Juventud

En el gráfico 10, se muestra la evolución de la ocupación entre el 2013 y el 2018. El comportamiento expresa una tendencia decreciente, fluctuando entre 41 685 y 36 141 ocupados, con una frecuencia absoluta promedio en el período analizado de 1 109, lo que representó un decrecimiento de 2,63 % como promedio en la etapa estudiada. El salario por su parte, experimentó un discreto crecimiento de 8,9 % para el mismo período, mientras que en valores absolutos como promedio creció en 48 CUP, pasando de 461 CUP a 702,1 CUP. Estas cifras son de las más bajas a nivel nacional, razón que también revela el éxodo de profesionales del territorio.



Gráf. 10 - Comportamiento del total de ocupados en la economía y salario medio mensual MEIJ

Fuente: Anuario Estadístico 2018 Isla de la Juventud

Propiciar una mejor gestión del desarrollo local

Hoy no es posible ver el desarrollo territorial como algo aparte, fuera del contexto del esfuerzo por alcanzar una mejor gestión del gobierno a todos los niveles. En tal sentido, en el Sistema de Gestión del Gobierno, basado en la Ciencia y en la Innovación (SGGCI), se plantea:

La dimensión territorial (T) es fundamental. Frente al enfoque preferentemente sectorial, vertical, basado en la oferta de resultados de investigación cuyo destinatario se suele asumir que son, sobre todo, las llamadas empresas de base tecnológica, se asume el desarrollo territorial, local, como un componente privilegiado del SGGCI. El desarrollo local demanda procesos de gestión del conocimiento e innovación con visiones intersectoriales, transdisciplinarias, que favorezcan la producción, difusión y uso del conocimiento, ajustado a las necesidades locales propias de esos ámbitos. Es imprescindible movilizar la creatividad territorial asociada al "conocimiento situado" (Díaz-Canel Bermúdez, 2021a).

Define, además, un grupo de acciones que el componente territorial del SGGCI debe realizar, las cuales son (Díaz-Canel Bermúdez, 2021a):

- Fortalecer el nexo Gobierno-universidad- actores locales para generar dinámicas innovativas en los territorios
- Fortalecer el papel de los Cum como actores de la gestión del conocimiento y la innovación para el desarrollo local

- Fortalecer los procesos formativos en los Cum, incluidos técnicos superiores universitarios en programas clave para el desarrollo local, como alimentos y vivienda
- Impulsar la capacitación de los directivos locales
- Impulsar sistemas locales de innovación que respalden proyectos de desarrollo local que tributen a las líneas estratégicas de la estrategia de desarrollo municipal
- Promover intersectorialidad y diálogo multinivel

Además, existe un contexto institucional favorable, donde está aprobado el marco regulatorio completo, conformado por:

- Mep: Política Territorial para impulsar el Desarrollo Local
- Decreto 33/2021 para la gestión estratégica del desarrollo territorial
- Resolución No. 29/2021: bases generales de la organización del sistema de trabajo para la gestión estratégica del desarrollo territorial, así como la gestión de la financiación del desarrollo local
- Ministerio de Finanzas y Precios: Resolución No. 114/2021: Financiamiento presupuestario del desarrollo territorial, tratamiento tributario de precios y contables de los proyectos de desarrollo territorial
- Banco Central de Cuba: Resolución 147/2021 establece el procedimiento para el financiamiento de los proyectos de desarrollo local

La política define el desarrollo local como un proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador y de articulación de intereses entre actores, territorios y escalas y establece que el Consejo de la Administración Municipal debe promover la integración entre actores estatales y no estatales sobre la base de encadenamientos productivos, con énfasis en sectores económicos estratégicos y las prioridades territoriales, así como evaluar la factibilidad y aprobar los proyectos de desarrollo local, que funcionarán de modo independiente (Díaz-Canel Bermúdez & Delgado Fernández, 2021, p. 8).

La política y luego las normas establecen también caminos para solucionar uno de los cuellos de botellas del desarrollo local, el del financiamiento. Al respecto, establecen como fuentes las siguientes (Consejo de Ministros de la República de Cuba, 2021).

- Contribución territorial para el desarrollo local, fondos para proyectos de desarrollo local, Fondo Nacional de Medio Ambiente, Fondo Nacional para el Desarrollo Forestal, Fondo

Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, la Innovación y la Tecnología y otras fuentes presupuestarias

- Cooperación internacional, inversión extranjera directa, fuentes propias de las diferentes formas de propiedad y otras fuentes externas
- Cualquier otra fuente lícita de conformidad con la legislación vigente

También es cierto que resulta algo relativamente novedoso y retador, entre otras cosas, porque falta cultura y tradición de manejar en esta forma los asuntos concernientes al desarrollo local, pero también porque lograr el adecuado equilibrio entre los compromisos con el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social y la estrategia de desarrollo municipal es un ejercicio pocas veces practicado⁷, también porque dependerá mucho de la calidad de esas estrategias de desarrollo, algo que aún es una asignatura en aprendizaje.

Los mayores retos en la gestión del desarrollo local no son los dependientes de recursos materiales o financieros, sino de la coherencia de las políticas públicas, de las competencias de los servidores públicos, de la existencia y/o formación de equipos capaces⁸ de la calidad del liderazgo y de la capacidad de ese liderazgo para promover la participación real de los ciudadanos en el diseño, puesta en práctica, control y evaluación de la estrategia (Campos Alfonso, 2011).

El trabajo analizó algunos indicadores socioeconómicos para explicar la situación que impera el municipio tras la implementación del PDI (2014-2018) y elaboración de la EDM. En este sentido, se puede decir:

- Los PDI y EDM que se han elaborado en diferentes momentos han repetido una y otra vez los mismos objetivos, algo difícil de entender atendiendo a los propios cambios que en ese lapso han tenido lugar en el municipio (para mejor o para peor) y también al cambio del contexto nacional
- Se ha carecido de un correcto diagnóstico socioeconómico, asimismo no ha existido evidencia de coherencia entre los programas y estrategias de desarrollo como instrumentos para concebir el desarrollo territorial

⁷ De hecho, aún existen municipios sin su estrategia de desarrollo.

⁸ En el caso de la Isla de la Juventud goza del privilegio de tener una universidad enclavada en el municipio.

- Relacionado con la medición del efecto de los PDI en la economía, se identificó la inexistencia de un sistema/equipo de trabajo que lo tenga dentro de sus funciones
- En el quinquenio analizado 2014-2018, los resultados reales en producciones no han estado en correspondencia con los planificados, incumpléndose cada año lo previsto en el PDI
- En la Isla de la Juventud, no se cumple con las producciones de vianda, hortalizas, granos y frutas que permitan satisfacer los índices de consumo per cápita recomendados por el Ministerio de Salud Pública
- Los indicadores demográficos del municipio en el período 2013-2018 reflejaron la tendencia decreciente de la población, aumento de las defunciones, aumento de la tasa de envejecimiento, un sostenido saldo migratorio negativo y todo de conjunto incide en el aumento del indicador de la relación de dependencia de edades
- Las producciones de carnes (cerdo, ave y pescado) del municipio no garantizan los per cápita establecidos dentro del programa de seguridad alimentaria nacional
- La cantidad total de ocupados en el período 2014-2018 mostró tendencia decreciente, no así el salario medio mensual que experimentó un discreto incremento que lo sitúa entre los más bajos a nivel nacional
- La ausencia del criterio de la población y casi nula participación de centros científicos traen consigo la falta de científicidad y objetividad en la planificación del desarrollo local

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Campos Alfonso, J. M. (2011). Cuba frente al desarrollo local: Consideraciones teórico-metodológicas y reflexiones para su aplicación. *Revista Economía y Desarrollo*, 146(2), 19-41. <http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/297>

Colina la Rosa, J., Campos Brito, I. M., Sánchez Guerra, J. C., Gort, S. A., Ramírez Ramos, N., Vives Pérez, M., Quintana Veiga, J. A., & González Leyva, Y. (2011). *Síntesis histórica municipal: Isla de la Juventud*. Ediciones El Abra. <https://www.worldcat.org/title/sintesis-historica-municipal-isla-de-la-juventud/oclc/859153566>

Consejo de Ministros de la República de Cuba. (2021). *Decreto 33 Para la gestión estratégica del desarrollo territorial*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No. 40. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/decreto-33-de-2021-de-consejo-de-ministros>

- Díaz-Canel Bermúdez, M. (2021a). ¿Por qué necesitamos un sistema de gestión del Gobierno basado en ciencia e innovación? *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 11(1), e1000. <http://revistaccuba.sld.cu/index.php/revacc/article/view/1000>
- Díaz-Canel Bermúdez, M. (2021b, abril 19). *Discurso pronunciado por Miguel Mario Díaz-Canel Bermúdez, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de la República de Cuba, en la clausura del Octavo Congreso del Partido*. Presidencia de Cuba. <https://www.presidencia.gob.cu/es/presidencia/intervenciones/discurso-pronunciado-por-miguel-mario-diaz-canel-bermudez-primer-secretario-del-comite-central-del-partido-comunista-de-cuba-y-presidente-de-la-republica-de-cuba-en-la-clausura-del-octavo-congreso-del-partido/>
- Díaz-Canel Bermúdez, M., & Delgado Fernández, M. (2021). Gestión del gobierno orientado a la innovación: Contexto y caracterización del modelo. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(1), 6-16. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2218-36202021000100006&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Jané, P. (1988). *Isla de la Juventud informe de Rendición de Cuenta a la Asamblea Nacional del Poder Popular* (La realidad de un sueño). Ediciones Plaza Vieja. <https://www.worldcat.org/title/1011182806>
- Mep. (2019). *Indicaciones metodológicas para la elaboración del Plan 2020*. Ministerio de Economía y Planificación de Cuba. <https://www.mep.gob.cu/es/documento/methodological-guidelines-preparation-2020-plan>
- Onei. (2018). *Anuario Estadístico Isla de la Juventud 2017*. Oficina Nacional de Estadística e Información.
- Peña Hijuelos, W., González Valenzuela, B., Colina la Rosa, J., Núñez Jauma, R., & Pérez Milham, R. (1986). *Con todo derecho: Isla de la Juventud*. Monografía. <http://www.worldcat.org/es/title/50595147>
- Únger Pérez, R. (2016). *La Isla de los Pinos Nuevos*. Ediciones El Abra.

Conflicto de intereses:

Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

Contribución de los autores:

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



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional
Copyright (c) Liudyana Domínguez Matos; Juan Publio Triana Cordiví