EKOTEMAS
REVISTA CUBANA DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Fecha de Recepción: 15/6/18
Fecha de aprobación: 15/11/18

PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL: PROPUESTA DE INDICADORES PARA MEDIR SU EFECTIVIDAD

INTEGRAL DEVELOPMENT PLAN. PROPOSAL OF INDICATORS TO MEASURE ITS EFFECTIVENESS

Alejandro Ledesma Acosta.
Empresa Municipal Distribuidora de Medicamentos. Isla de la Juventud, Cuba.
ledesmaramon808@gmail.com

Ramón Enrique Ledesma Céspedes.
ANEC Municipio Especial Isla de la Juventud. Cuba.
ledesma@anec.cu

Resumen

El objetivo de la presente investigación es el análisis crítico del cumplimiento del Plan de Desarrollo Integral del Municipio Especial de la Isla de la Juventud partiendo de la propuesta de indicadores económicos que contribuya a la evaluación de la gestión de los programas concebidos en el plan. En el desarrollo de la investigación se emplearon varios métodos, herramientas y técnicas tanto de nivel teórico como empírico. Se actualiza el estado de cumplimiento del Plan de Desarrollo Integral del municipio partiendo de un diagnóstico inicial. La propuesta de indicadores económicos permite el análisis de forma integral de cómo se viene gestionando los programas dicho plan, posibilitando corregir la brecha entre lo planificado y el real alcanzado. El resultado fundamental de la investigación fue el poder contar con un sistema de indicadores que dota a la dirección del territorio con una herramienta de gestión para medir la efectividad del Plan de Desarrollo Integral combinando eficacia con el cumplimiento de lo planificado. Lo anterior facilita la toma de decisiones por los decisores.

Palabras claves: *Plan de Desarrollo Integral, indicadores, efectividad.*

Abstract

The objective of this research is the critical analysis of compliance with the Comprehensive Development Plan of the Special Municipality of the Isla de la Juventud based on the proposal of economic indicators that

contribute to the evaluation of the management of the programs conceived in the plan. Several methods, tools and techniques of both theoretical and empirical level were used in the development of the research. The compliance status of the Municipality's Comprehensive Development Plan is updated based on an initial diagnosis. The proposal of economic indicators allows an integral analysis of how the programs are being managed, making it possible to correct the gap between the planned and the actual achieved. The fundamental result of the research was to have a system of indicators that provides the management of the territory with a management tool to measure the effectiveness of the Comprehensive Development Plan, combining efficiency with compliance with the planned. The above facilitates decision making by decision makers

Keywords: *Integral Development Plan, indicators, effectiveness.*

Introducción

Para el Estado cubano, en las condiciones actuales, resulta de vital importancia implementar en los territorios del país una gestión desde el ámbito local, utilizando para este fin los recursos con que cuenta cada localidad, se persigue fomentar una base productiva, que posibilite la satisfacción de necesidades alimentarias, sustitución de importaciones y el aporte a la economía del país desde los municipios por lo que se realiza este Plan de Desarrollo Integral del municipio especial Isla de la Juventud. Este Plan se constituye en el instrumento para que el gobierno local, con los organismos y entidades del territorio, conduzca el proceso de desarrollo socioeconómico del municipio.

Acerca de las experiencias de desarrollo de territorios, independientemente de su escala, se evidencia en los planes de países como España, México, Venezuela y Brasil, entre otros, que el uso sostenible y sustentable de los recursos naturales constituye una premisa para cualquier plan de desarrollo territorial. De esa forma se garantiza el bienestar y progreso de las generaciones futuras. Se plantea, por algunos autores, que las organizaciones son realidades concretas con ordenamientos de recursos para la consecución de objetivos. Los miembros de una organización tienen como expectativas solucionar problemas de acción colectiva para proveerse de algunos bienes.

Los procesos de cambio estructural de la economía local requieren de transformaciones profundas en los niveles de confianza y las interrelaciones de cooperación fomentadas por las organizaciones e instituciones. Así, el gobierno local debe definir líneas de acción que funcionen como catalizador de los esfuerzos de la comunidad (Vargas-Hernández, 2011).

Las características de una región, ciudad o barrio se deben a la base económica-productiva que se desarrolla, de esa forma se debe incidir en el mejoramiento de la imagen y el funcionamiento del espacio estudiado para alcanzar un territorio más accesible y receptivo para sus habitantes y turistas, cambios que

desencadenan mejoras en el turismo, en la economía y en la cualidad de vida de la población. Es necesario analizar las relaciones y usos existentes en el espacio, para no actuar negativamente sobre el mismo (Miranda, 2011).

Se reconoce que, para lograr los objetivos propuestos en el plan, debe realizarse una caracterización de la región y del municipio a través de sus datos históricos, geográficos, económicos y sociales; así como la realización de casos de estudios, para la formación de conocimiento crítico y práctico sobre el asunto. El análisis de lo local y la opinión de la comunidad permite capturar la realidad con mayor nitidez (Ayllón, 2015).

El ordenamiento territorial en la Isla de la Juventud se desarrolla, desde los años 1960 y 1970, a partir de las políticas implementadas por el Estado cubano para el territorio, cuya población en ese periodo oscilaba alrededor de los 10 000 habitantes. En este escenario no era posible dar respuesta a las transformaciones económicas planificadas para el desarrollo, por lo que fue necesario motivar un crecimiento poblacional vertiginoso. Para este crecimiento se contó con la incorporación de gran cantidad de jóvenes profesionales y técnicos de todas las ramas, convocados en todo el país, con el objetivo de fortalecer el desarrollo de esta región. Es así que un alto por ciento de esta migración se asentó permanentemente en la isla, logrando impulsar significativamente la economía local, tanto en el sector productivo como en los servicios.

En el año 1976 se realiza el primer Plan de Ordenamiento de la isla, el cual fue nombrado Plan Regional de Isla de Pinos (PRIP). Tuvo un carácter experimental y permitió su aplicación en otras regiones del país. Partiendo de este se elaboró el primer Plan Quinquenal para el período 1976-1980, donde quedaron definidas las líneas de desarrollo en las principales actividades productivas.

En el año 2003 se elabora el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano (PGOTU), con un carácter muy abarcador en el tratamiento de las temáticas abordadas. Contó con la participación de los técnicos de la Dirección Municipal de Planificación Física y todas las instituciones del municipio, siendo aprobado por el CAM.

En el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, aprobado el 18 de abril de 2011, se analizaron los lineamientos de la política económica y social, que actualizaron el modelo económico cubano, con el objetivo de garantizar la continuidad del socialismo y el desarrollo socioeconómico del país. En dicho documento se plantea que Cuba, con una economía dependiente de sus relaciones económicas externas, no ha estado exenta de los impactos de la crisis económica financiera del sistema capitalista, manifestándose en la inestabilidad de los precios de los productos que intercambia, en las demandas para sus mercancías y servicios de exportación, así como en mayores restricciones en las posibilidades de obtención de financiamiento externo.

La política económica, en la nueva etapa, se corresponderá con el principio de que sólo el socialismo es capaz de vencer las dificultades y preservar las conquistas de la Revolución, y que en la actualización del modelo económico primará la planificación y no el mercado. La planificación centralizada de la economía y el control sistemático que el Estado, el Gobierno y sus instituciones deben ejercer, serán garantía del fun-

cionamiento eficiente de los sistemas. Estos principios deben ser armonizados con más independencia de las empresas estatales y con el desarrollo de formas de gestión no estatal en la producción y los servicios, para lograr una mayor liberación de las fuerzas productivas, incrementar los niveles de producción y elevar el nivel de vida de la población (Alonso, Bell, 2013).

A partir de las actuales condiciones y del escenario internacional previsible, la política económica se dirige a enfrentar los problemas de la economía, transitando por dos tipos de soluciones que requieren congruencia entre sí:

1. Soluciones a corto plazo, encaminadas a eliminar el déficit de la balanza de pagos, que potencien la generación de ingresos externos y la sustitución de importaciones y, a su vez, den respuesta a los problemas de mayor impacto inmediato en la eficiencia económica, la motivación por el trabajo y la distribución del ingreso, y creen las necesarias condiciones infraestructurales y productivas que permitan el tránsito a una etapa superior del desarrollo.
2. Soluciones de desarrollo sostenible, a más largo plazo, que conduzcan a una autosuficiencia alimentaria y energética altas, un uso eficiente del potencial humano, una elevada competitividad en las producciones tradicionales, así como el desarrollo de nuevas producciones de bienes y servicios de alto valor agregado.

Por tanto, el futuro que se planifique en cualquier territorio deberá estar en correspondencia con estas situaciones de partida.

En un análisis del comportamiento del Plan de Desarrollo Integral en el territorio pinero se pudo observar la falta de elementos que permitan una medición integral de la efectividad de dicho plan ya que solo existe la medición desde el punto de vista físico, sin una evaluación que permita conocer del cumplimiento de la totalidad de los programas lo que constituye situación problemática de esta investigación.

De la situación problémica surge el siguiente problema científico: ¿Cómo contribuir al análisis del comportamiento de los principales indicadores económicos del programa de Desarrollo Integral en el Municipio Especial de la Isla de Juventud que midan su efectividad?

1. El Plan de Desarrollo Integral del Municipio Especial de la Isla de la Juventud

El Plan de Desarrollo Integral (PDI) del Municipio Especial de la Isla de la Juventud, se confeccionó sobre la base de los “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución” aprobados en el

VI Congreso del PCC, con la finalidad de optimizar los recursos naturales y sociales, el cual fue aprobado el 24 de abril del 2012 y modificado el 16 de junio del 2015.

Objetivos del PDI:

- Potenciar el desarrollo económico - productivo del territorio, fortaleciendo la infraestructura que servirá de base al incremento de la producción en general, con énfasis en alimentos.
- Elevar el papel del trabajo como modo de incrementar el nivel de ingreso de la fuerza laboral.

Potencialidades y restricciones en lo social.

En esta etapa del diagnóstico se puede observar cuales las principales potencialidades y restricciones con que cuenta el territorio para llevar a cabo de forma efectiva la ejecución del PDI con el objetivo de aportar al crecimiento de la economía, ya sea nacional como local y satisfacer gran parte de las necesidades del pueblo a continuación se presentan algunas de ellas:

- Problemas con el sistema de transporte que garantice las vinculaciones residencia-trabajo.
- Falta de empleos que genera emisiones de población a la isla de Cuba.
- Faltan trabajadores en algunas especialidades de la salud, sin que haya posibilidades de cubrirlas con la fuerza disponible en el territorio.
- La distribución territorial de la demanda de fuerza de trabajo no está balanceada con la distribución del empleo.
- Las fuentes de empleo en el sector estatal son limitadas.
- La actividad agropecuaria del territorio se encuentra deprimida.
- Desaprovechamiento del suelo con vocación agropecuaria dado principalmente por la cantidad de tierra ociosa y cubierta de marabú y bajo aprovechamiento de las áreas ganaderas.
- Mal estado constructivo de instalaciones dedicadas a la ganadería.
- Obsolescencia o carencia de las tecnologías en diversas industrias (mármol, materiales de construcción, cerámica, cítrico, pesca, láctea, bebidas) así como del equipamiento de transportación marítima, y de equipos para la extracción y procesamiento del material en la cantera.
- Bajo aprovechamiento de las capacidades en talleres de la industria local

Principales potencialidades:

- Existencia de más del 25.3% del potencial de suelo agrícola aún sin explotar, el cual puede ser incorporado al uso perspectivo.
- Importante potencial hídrico para el riego del suelo agrícola.
- Disponibilidad de recursos naturales locales para crear una sólida base económica, destacándose el

potencial turístico y minero.

- Elevado potencial de recursos naturales, históricos y culturales para el desarrollo del turismo.
- Disponibilidad de fuerza de trabajo, gran parte de ella con un nivel elevado de instrucción.
- Existencia de infraestructura del transporte terrestre, marítimo y aéreo.
- Predominio del buen estado técnico en las viviendas.
- Predominio del buen estado técnico en las viviendas.

2. Principales avances y limitaciones en el período 2011-2018

En el transcurso de estos seis años (2011-2017) se pudo evaluar lo que había representado para el territorio pinero el poder contar con un PDI, lo que se detalla a continuación:

1. Se incrementan niveles de actividad de 45 indicadores de producciones y servicios.
2. Se crean 2 mil 738 nuevos empleos.
3. Se incorporan a la producción 4 mil 268 hectáreas anteriormente ocupadas de marabú.
4. Se han ejecutado 270 millones 695 mil 400 pesos en inversiones.
5. Se han terminado mil 164 nuevas viviendas.
6. Se logra eliminar durante 9 años consecutivos el déficit del presupuesto del estado.

En un análisis del cumplimiento del Plan y el Real de las inversiones se puede observar que al cierre del año 2018 las inversiones se cumplieron al 84,15%, existiendo programas que se quedaban por debajo del 80% de cumplimiento con excepciones en el caso del MICONS que las realiza en un 92.60% y el MINTUR en un 113.39% respectivamente.

Causas del bajo cumplimiento del plan de inversiones:

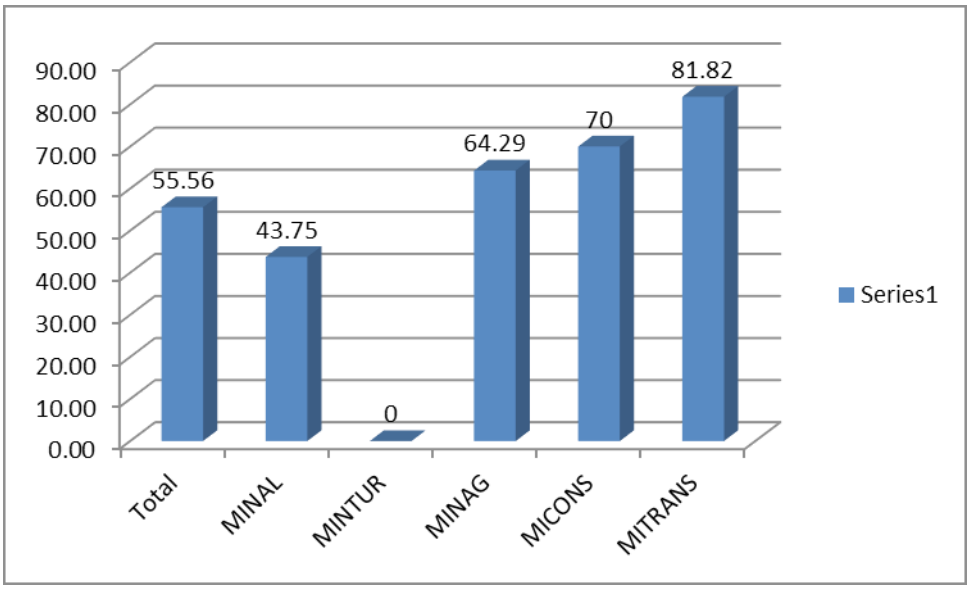
- Atraso en las conductoras de Arroz y de Frutales.
- La no terminación de las obras contractivas en la distintas Vaquerías.
- La falta de financiamiento para la compra de camiones isotérmicos en el caso de la Pesca.
- El atraso de en la inversión de la caldera de Biomasa forestal por dilaciones en suministros materiales como cemento y el acero.
- En el caso del MITRANS La importación prevista no presenta fecha de arribo al país y la compra de equipos en plaza no se localizaron los proveedores.
- En el caso del MICONS falta del Financiamiento Central del país para ejecutar las importaciones y el resto de las inversiones por la no aprobación del crédito bancario.

Análisis del cumplimento de los indicadores del PDI al cierre del 2018.

Una vez analizado el cumplimiento del plan de inversiones, se evalúa el cumplimiento de los indicadores físicos del PDI, de un total de 72 indicadores físicos solo se cumplen 40 para un 55,5% lo que representa un porciento bajo de cumplimiento ya que ni siquiera alcanza el 62,5% que se había estimado para el cierre del año 2018.

En el Grafico 1 se puede observar por programas el cumplimiento de respecto a lo planificado.

Gráfico 1 Cumplimiento de los indicadores físicos hasta el cierre del año 2018.



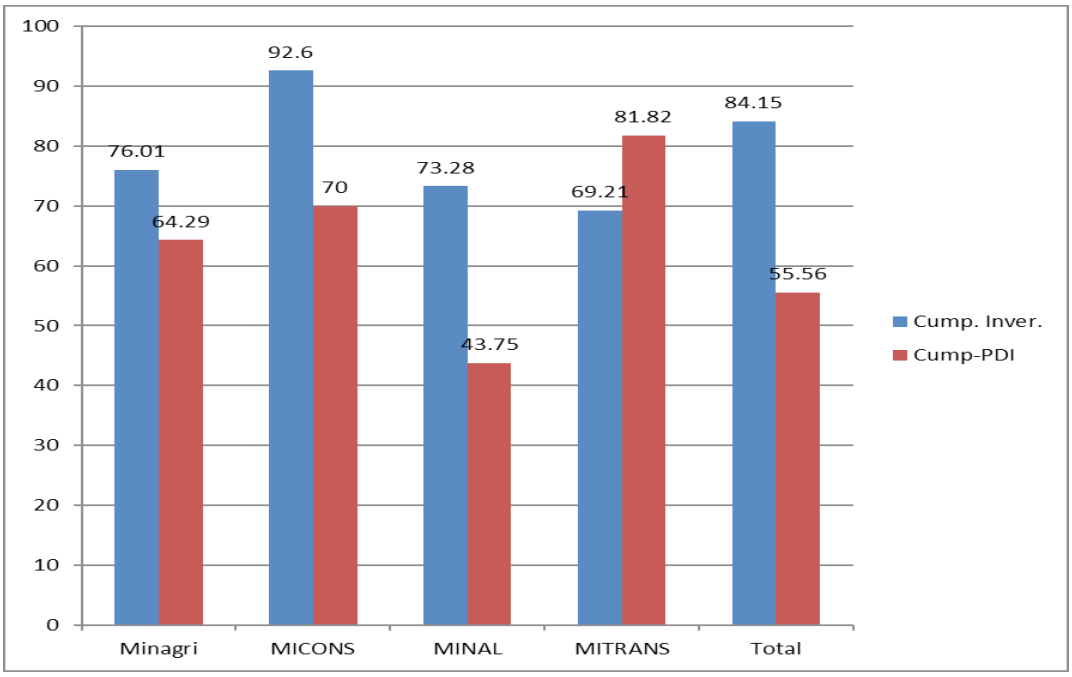
Fuente: Elaboración propia

En un segundo análisis se constató que varios de los indicadores físicos incumplidos se corresponden con los incumplimientos que conllevaron a un reajuste del PDI en el año 2014, manteniendo las mismas causas:

- El incumplimiento de no poder mantener estable la presencia en cantidades y categorías de piensos.
- El incumplimiento con respecto a los problemas de la transportación.
- El incumplimiento de la exportación de carbón.
- El incumplimiento de la entrega de carne de cerdo.
- El incumplimiento de la Producción de Caolín.

Al relacionar el estado de cumplimiento del PDI y las inversiones estas últimas por interés del estado mantuvieron un crecimiento. El Grçafico 2 refleja el estado comparativo entre ambos indicadores.

Grafico 2 Estado comparativo entre cumplimiento del PDI y las inversiones.



Fuente: Elaboración propia.

En el Gráfico 2 se observa la no correspondencia entre el cumplimiento de las inversiones (84.5%) y los indicadores físicos del PDI (55.5%), al estudiar el comportamiento estructurar de las inversiones se comprobó que los elementos equipo y construcción y montaje se cumplían por encima del 85% aspectos que permiten desarrollo dentro de las inversiones, no siendo la causa fundamental del incumplimiento del PDI.

Partiendo de los elementos anteriores es que se propone un conjunto de indicadores que tienen como base estudios de autores como la de Domínguez, L. (2015), la metodología del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), así como los de Red de GUCID para medir desarrollo territorial. Los indicadores propuestos permiten una medición más exacta de la efectividad de la gestión de dicho plan.

3. Propuestas de indicadores ara medir la efectividad del PDI

Se propone un Sistema de indicadores para medir la efectividad de la Gestión del Plan de Desarrollo Integral, dentro de los cuales deben estar los siguientes:

- Cumplimiento de los Indicadores físicos.
- % de aprovechamiento de las áreas cultivables.
- Rendimiento de la Inversión.
- Rentabilidad de la Inversión.

- Rendimiento material por programa.
- Nivel de satisfacción de la demanda por programa.
- Incremento de la ocupación laboral.
- Satisfacción de la demanda de nuevos empleos.
- Aprovechamiento de las capacidades instaladas.
- Incorporación de nuevos proyectos de desarrollo e innovación local.
- a las inversiones planificadas.
- Efectividad del PDI.

A continuación, se explica el contenido cálculo de los indicadores propuestos.

1. Cumplimiento de los indicadores físicos= (Real/Plan) x 100.

Este indicador mide el cumplimento los indicadores físicos planificados en el PDI.

2.% de aprovechamiento de las áreas cultivables= (Áreas cultivadas/Áreas cultivables) *100.

Como objetivo central la propuesta de este indicador persigue ver como se han ido aprovechando las distintas aéreas cultivables del territorio pinero para luego ver cómo ha sido su productividad.

3.Rendimiento de la Inversión= Producción/Inversiones totales.

Mide el nivel de producción por un peso de inversión.

4.Rentabilidad de la Inversión= (Utilidades Netas/Inversión total) x100.

Este indicador permite el análisis de la capacidad de generar utilidades a partir de las inversiones al cierre de un período.

5.Rendimiento material por programa= Producción/Valor de recursos no asociados a equipamiento.

Mide la producción por un peso de gasto material.

6.Nivel de satisfacción de la demanda por programa= (producción real/Demanda) x100.

El indicador mide la demanda satisfecha de cada programa.

7.Incremento de la ocupación laboral= Ocupación laboral actual/Ocupación laboral año base.

Mide cómo crece o decrece la ocupación laboral con respecto al año base como expresión de ir disminuyendo la tasa de desempleo.

8.Satisfaccion de la demanda de nuevos empleos= Empleos creados/ Empleos demandados.

Permite medir el cumplimiento de lo planificado en el PDI con relación a la creación de nuevos empleos lo cual se puede medir por programas.

9.Aprovechamiento de las capacidades instaladas= (Producción/Capacidad productiva disponible) x100.

Mide como se aprovechan las capacidades instaladas como respuesta al plan de producción planificado

para cada programa.

10.Incorporacion de nuevos proyectos de desarrollo e innovación local=

(Proyectos Reales / proyectos Plan PDI).

Este indicador mide cuantos proyectos de desarrollo según el plan ofrecen nuevas formas de empleo en el territorio pinero.

11.Efectividad del PDI= Índice promedio PDI/ Índice promedio de las inversiones.

Demuestra cuán efectivo es la PDI a partir de la entre recursos destinados y resultados alcanzados.

Cálculo para la estandarización de los indicadores.

$$INij = \frac{Xij - Mín.X}{Máx.X - Mín.X}$$

Análisis de la efectividad del Plan de Desarrollo Integral al cierre 2018.

Luego de las explicaciones y la finalidad que persiguen los indicadores anteriormente planteados se realizó un análisis de cómo se comportó la efectividad dl PDI al cierre del 2018 los resultados, aplicando el sistema de indicadores propuesto.

Resultados de los indicadores:

- **Cumplimiento de los Indicadores físicos**

Cumplimiento= (40/72) x 100= 55.56 %

-Relación del % de las aéreas cultivables del PDI con respecto al plan de la economía

= (5345,8/5506) *100=97,09%

-Relación entre el real de las tierras cultivadas con respecto al PDI

= (6240,1/5506) *100=113,33%

-**Relación del real de tierras cultivadas respecto al plan de la economía. (Real/PE) *100**

= (6240,1/5345,8) *100=116,73 %

- **Cumplimiento de la Inversión.**
-

Cumplimiento de la inversión =(Real/Plan) *100= (205678,1/244411.30) *100= 84.15%

-Relación entra el nivel real de Satisfacción de la demanda por Plan con respecto al PDI(Real/PDI) *100= (7020,9/7864) *100=89,28%

Incorporación de nuevos proyectos de desarrollo e innovación local

Incorporación de nuevos proyectos de desarrollo e innovación local=(Real/Plan PDI)*100=(4/14)*100=28,57%. Lo que demuestra que hay un bajo nivel de incorporación de nuevos proyectos de desarrollo e innovación local en el territorio.

Rendimiento material por programa

Rendimiento material por programa= Producción/Valor de recursos no asociados a equipamiento.

-Relación real del rendimiento material por programa con respecto al PDI (Real/PDI) = (1,13/1,43) =78,78.

- Relación real del rendimiento material por programa con respecto al Plan de la economía (Real/ PE) = (1,13/1,16) =0,97

Efectividad del PDI= 0.56/0.84 =0.67 se considera una efectividad baja, pues queda alejado de 1 lo cual se toma como efectividad alta.

Por último, se correlacionaron las variables PDI e Inversiones permitiendo concluir que dado el tratamiento que se les da mantienen una relación débil R^2 0.172, un cumplimiento alto del plan de inversiones en las condiciones actuales no propiciara un cumplimiento elevado del PDI.

Se realizó un análisis de Clúster para poder observar cuales de los indicadores anteriormente propuestos se relacionan de manera satisfactoria, se pudo observar que los indicadores que mejor se relacionan son las Inversiones con el Nivel de Satisfacción, Inversiones con % de aéreas cultivables e Inversiones con el cumplimiento de los indicadores físicos, lo que demuestra que como sistema existe una relación fuerte de los indicadores propuestos.

Conclusiones

1. El diagnóstico de los principales indicadores físicos contemplados en el PDI en el territorio pinero permitió llegar a la conclusión de que no existe relación entre el cumplimiento de los indicadores físicos con las inversiones y entre el cumplimiento del PDI y el Plan de la economía. Se llegó a la conclusión que no se considera el PDI como una herramienta de Planificación de las Empresas y por último que existen serios problemas en el financiamiento de las inversiones planificadas.
2. La propuesta de sistema de indicadores económicos asociados a la medición de la efectividad de la gestión del Plan de Desarrollo Integral en el Municipio Especial de la Isla de la Juventud mostró la existencia de una relación positiva débil entre el cumplimiento del plan de inversiones y el cumplimiento del PDI, la efectividad de este último que es baja, el utilizar el análisis de clúster confirma que los indicadores seleccionados funcionan como sistema permitiendo la toma de decisiones por los decisores.

Referencias bibliográficas

Alonso, A.; Bell, R. (2013). "Desarrollo territorial a escala local", Editorial UH, Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.

Ayllón, B. (2015) "Mutaciones y reconfiguraciones de la cooperación internacional para el desarrollo", Revista de Ciencias Sociales, No. 48, pp. 95-112.

Miranda, C. (2011) "Reestructuración para la Región Central de Congonhas, MG, Brasil"; Ponencia a la XIV Convención de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, La Habana; Cuba

Vargas-Hernández, J. (2011) "Organizaciones Sustentables. El caso de micro empresas en San Sebastián del Sur"; Ponencia a la XIV Convención de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, La Habana, Cuba.