



**MINVEC**

Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica



**Cuba**

## ***Informe Final de la Evaluación Externa 2007***



### ***Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL – Cuba)***

*Gladys Hernández*

*Miriam Arredondo*

*Edgar Pineda*

**La Habana, Noviembre de 2008**

## INDICE

<b>1</b>	<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>SÍNTESIS DE LA EVALUACIÓN EXTERNA .....</b>	<b>8</b>
2.1	RECOMENDACIONES.....	11
<b>3</b>	<b>ANÁLISIS DEL NIVEL ESTRATÉGICO.....</b>	<b>13</b>
3.1	DISEÑO.....	13
3.2	PROYECTOS Y ACCIONES.....	14
<b>4</b>	<b>EL PDHL-PNUD EN EL CONTEXTO SOCIO- ECONÓMICO Y POLÍTICO.....</b>	<b>17</b>
4.1	DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL RECIENTE DE CUBA.....	17
4.2	EL PDHL Y EL ACTUAL CONTEXTO DEL PAÍS.....	19
4.3	VINCULACIÓN DEL PDHL-PNUD A LAS ESTRATEGIAS DE LAS AGENCIAS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN CUBA 20	
4.4	ACTORES IMPLICADOS EN EL PROGRAMA .....	20
4.5	AVANCES OBTENIDOS.....	21
<b>5</b>	<b>ADECUACIÓN DEL PROGRAMA A LAS PRIORIDADES LOCALES, NACIONALES E INTERNACIONALES. ....</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD ENTRE ACTORES INTERNACIONALES:.....</b>	<b>23</b>
<b>7</b>	<b>DEFINICIÓN DE OBJETIVOS, ACTIVIDADES, RESULTADOS E INDICADORES .....</b>	<b>24</b>
<b>8</b>	<b>METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS Y LOS EJES TRANSVERSALES. ....</b>	<b>26</b>
8.1	METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS.....	26
8.2	LOS EJES TRANSVERSALES .....	27
8.3	A NIVEL DE LA DIRECCIÓN DEL PROGRAMA .....	28
8.4	PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL EN LOS TERRITORIOS. ....	29
8.5	ALIANZAS INTERNACIONALES: MOVILIZACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA Y FINANCIERA EN UN MARCO COMÚN .....	30
<b>9</b>	<b>ARMONIZACIÓN DEL PROGRAMA .....</b>	<b>32</b>
<b>10</b>	<b>GESTIÓN DEL PROGRAMA. MECANISMOS, RECURSOS HUMANOS, TÉCNICOS Y FINANCIEROS...33</b>	
10.1	PROCESO DE GESTIÓN DEL PROGRAMA .....	33
10.2	EL INSTRUMENTO FRIDEL.....	33
10.3	RECURSOS HUMANOS.....	36
10.4	EFICIENCIA DE LAS ESTRUCTURAS OPERATIVAS POR NIVEL DE ACCIÓN .....	39
<b>11</b>	<b>COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD .....</b>	<b>39</b>
11.1	ELABORACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS INFORMES DE SEGUIMIENTO. ....	39
11.2	DEFINICIÓN DE INDICADORES .....	40
11.3	PROCESOS DE EVALUACIÓN .....	41
<b>12</b>	<b>OTROS ASPECTOS RELEVANTES A DESTACAR .....</b>	<b>41</b>
12.1	INTERSECTORIALIDAD.....	41

12.2	ALCANCE TERRITORIAL .....	42
12.3	CICLOS DE PROGRAMACIÓN - EJECUCIÓN .....	42
12.4	COFINANCIACIÓN DE LOS PLANES OPERATIVOS .....	43
12.5	CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO.....	44
12.6	FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES .....	44
12.7	PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA.....	45
12.8	DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: MEJORAMIENTO DEL EMPLEO Y CAPACIDADES EMPRESARIALES .....	45
<b>13</b>	<b>SÍNTESIS DE LA EVALUACIÓN EXTERNA .....</b>	<b>46</b>
<b>14</b>	<b>ANEXOS.....</b>	<b>52</b>
14.1	DOCUMENTOS DISPONIBLES CONSULTADOS .....	52
14.2	EJEMPLOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS QUE HAN SIDO APOYADAS POR EL FRIDEL. ....	53
14.3	TERMINOS DE REFERENCIA DE LA EVALUACIÓN AL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO LOCAL (PDHL).....	56
14.4	AGENDA COMENTADA .....	62
14.4	PANORAMA DEL TRABAJO DE LOS EVALUADORES.....	69

## RECONOCIMIENTOS

*Los evaluadores desean patentizar su complacencia por la manera tan profesional y humana, con que todas las personas involucradas en el Programa de Desarrollo Humano a Nivel Local, manifestaron su interés por evidenciar las fortalezas y plantear iniciativas de solución a los diferentes retos que se identificaron.*

*Especial reconocimiento y admiración a los Grupos de trabajo Provincial y Municipal, por su compromiso con el futuro de Cuba, con quienes nos hubiera gustado mucho compartir más tiempo y más experiencias.*

*Merecen reconocimiento también las autoridades del MINVEC, y todas las instancias de Gobierno involucradas en el desarrollo de la sociedad Cubana y de las familias más necesitadas de las áreas atendidas por el Programa.*

*Deseamos agradecer al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y al Sistema de Naciones Unidas, por tener tan bien organizada la misión de evaluación en donde todos los detalles han sido considerados y nos sentimos atendidos con diplomacia, precisión y profesionalismo.*

*Quisiéramos mencionar a todas y todos los que hicieron posible que esta evaluación fuera desarrollada de manera prospectiva, objetiva, transparente y con el enfoque humano con que la realizamos, pero son tantos que no queremos dejar a nadie por fuera, así que les patentizamos nuestro agradecimiento a todas ellas.*

*El equipo técnico y administrativo del PDHL-PNUD ha tenido una importancia no menos decisiva en el resultado, quienes trabajaron largas horas para presentarnos la evidencia e información que pedimos y que en el transcurso de la evaluación fuimos requiriendo, gracias a todas y todos ellos.*

*Sin lugar a dudas los más importantes para nosotros han sido y serán los usuarios del Programa quienes se merecen cualquier esfuerzo por mejorar los instrumentos que les permitan tener una mejor calidad de vida. Para ellos y las generaciones venideras y para que Cuba siga teniendo oportunidades que le permitan desarrollarse como el gran país que es, va nuestro mejor esfuerzo.*

**LOS EVALUADORES**

## 1 Resumen Ejecutivo

En 1998 Cuba negocia con el PNUD y la UNOPS y se decide de manera conjunta la creación del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) en Cuba. Este programa propuso desde su inicio, facilitar un marco de referencia para insertar la cooperación internacional interesada en apoyar los esfuerzos que realizan las autoridades nacionales y locales cubanas para fortalecer el desarrollo humano local.

El PDHL-PNUD ha sido la estrategia que el PNUD ha empleado para apoyar en Cuba, los esfuerzos que realizan las autoridades nacionales con vistas a favorecer una acción de cooperación internacional coordinada, en 8 provincias de las 14 que tiene el país: Pinar del Río, Granma, Holguín, Las Tunas, Guantánamo, Santiago de Cuba, Sancti Spiritus y Cienfuegos, en 53 de sus municipios y el Municipio Habana Vieja.

La primera etapa, duró hasta el año 2002, cuando se desarrollaron y se pusieron en práctica los instrumentos principales de la metodología del programa: Grupos de Trabajo locales, Líneas Directrices de Desarrollo Humano de los municipios y provincias para la acción de la cooperación internacional, el Comité Nacional de Coordinación y la cooperación descentralizada como proveedora de innovación. En esta etapa se trabajó en 2 provincias, Pinar del Río y Granma, así como en un municipio, de la Habana vieja.

En el año 2002 se realizó una evaluación externa del programa por parte de un equipo de evaluadores. Con las recomendaciones de la evaluación se extendió el Programa al resto de las 8 provincias donde actúa el Programa.

El PDHL-PNUD está coordinado en el nivel local por los gobiernos municipales y provinciales y cuenta con la participación de los actores y entidades económicas, sociales y culturales de los territorios.

El ente nacional que coordina el programa es el Ministerio de Inversión Extranjera y Colaboración Económica (MINVEC) y participan en el PDHL varios ministerios y organizaciones nacionales.

El interés de realizar una evaluación del Programa de Desarrollo Humano Local en el tercer trimestre del 2007 responde a que en el 2008 comienza el primer ciclo conjunto de programación interagencial, del Sistema de Naciones Unidas, plasmado en el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo 2008 – 2012, MANUD, y el tema del Desarrollo Humano Local ha sido incluido como uno de los cinco temas priorizados para la cooperación interagencial estando enmarcado el PNUD-PDHL en el mismo. Así mismo en el 2008 comienza un nuevo Programa País para el PNUD en Cuba y uno de los cuatro temas priorizados ha sido el desarrollo humano local.

Adicionalmente, tanto las autoridades locales, como nacionales y los aliados internacionales del PDHL han mostrado su interés por desarrollar la presente evaluación.

Tomando en cuenta la complejidad y la amplitud del Programa, a fin de garantizar el máximo respeto de las exigencias de rigor metodológico y científico frente a los límites financieros y de tiempo, la evaluación abarcó el análisis de aspectos generales del Programa tales como metodología, mecanismos de gestión y articulación, así como de la aplicación del mismo en algunos territorios, para lo cual se revisó la documentación y se visitó a los grupos de trabajo implicados en varios proyectos prototipo por cada territorio y línea de acción específicas. Los evaluadores tuvieron acceso a toda la información generada sobre las intervenciones.

Se emplearon técnicas de recolección de información, tales como:

- Revisión de la documentación (tanto programática como financiera)
- Entrevistas (focalizadas, narrativa grupal, semi-estructuradas)
- Visitas de campo
- Técnicas participativas y otros enfoques de recolección y análisis de información
- Participación de partes interesadas y/o socios.

El equipo de evaluación se integró por tres especialistas, con amplia experiencia en procesos de Desarrollo Económico Rural similares y en técnicas y metodologías de evaluación modernas. Una de las especialistas de nacionalidad cubana, ayudo a alimentar al equipo con la interpretación de la historia y de la situación socio-económica de Cuba. El equipo se integro por Miriam Arredondo, (España), Edgar Pineda (Guatemala) y Gladys Hernández (Cuba).

## Conclusiones

Para analizar la pertinencia del diagnóstico se ha hecho una referencia al Programa Marco 2004-2006, suscrito entre el Representante Residente del PNUD y la representación del Gobierno cubano el 28 de junio del 2004, con vigencia temporal de 36 meses, distribuidos en dos ciclos de programación de 18 meses cada uno. Este Programa Marco es el documento estratégico de referencia del PDHL-PNUD y que brinda la estructura referencial del período de la presente evaluación que comprende el periodo 2003 - 2007.

Este Programa Marco contiene un diagnóstico adecuado del contexto nacional partiendo de los antecedentes del programa en el año 1999 hasta el 2004, fecha en la que se suscribe. Es en este periodo que se dan algunos cambios en la política gubernamental de promover la descentralización y desconcentración, por lo que el PDHL se vuelve instrumental para apoyar al gobierno en esta iniciativa.

Este acercamiento a la realidad social y al panorama político, económico y administrativo determinó un diseño pertinente del Programa y en correspondencia con las prioridades y procesos vigentes a nivel nacional y local en el país.

En el documento del programa se plantea un método y una estrategia coherente que señalan como la cooperación internacional debe contribuir a propiciar respuestas concretas ante las necesidades de la población a través de proyectos/acciones, con el también imprescindible deber de contribuir al fortalecimiento, enriquecimiento e innovación de procesos de desarrollo a mediano y largo plazo (ejes programáticos).

Los ejes estratégicos transversales a los diferentes sectores que se identifican para esta iniciativa son:

1. Apoyo a la descentralización técnico administrativa, fortaleciendo la programación local participativa de las provincias y de los municipios y la capacidad local de gestión, ejecución y monitoreo.
2. Apoyo al desarrollo económico local en el marco de los planes locales de desarrollo, de la formación empresarial y de la creación de instrumentos crediticios y financieros necesarios para contribuir a elevar el ingreso, mejorar el empleo y dar sostenibilidad económica a las actividades productivas apoyadas, otorgando prioridad a las mujeres para que puedan acceder a cargos de dirección.

3. Apoyo a la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios sociales de salud, educación, acceso al agua, recreación, desarrollo y apoyo a la cultura e identidad local, como recurso para el desarrollo.

4. Apoyo a la constitución y funcionamiento de los sistemas locales de planificación territorial, protección del medio ambiente, reducción de la vulnerabilidad y prevención, y ampliación del sector de la vivienda.

5. Aplicación del enfoque de género y medio ambiente, transversal a las finalidades y actividades de las líneas anteriores.

Los evaluadores han constatado que el PDHL ha logrado contribuir a la necesaria articulación entre las acciones locales y los programas nacionales y puede seguir haciéndolo. Ello, a través del apoyo a la difusión de los resultados positivos y de las metodologías utilizadas en otras provincias y municipios del país. Así mismo, mediante los proyectos se relacionan las prácticas locales con los Planes de Acción nacionales que dan seguimiento a los compromisos de implementación de las Metas del Milenio, contribuyendo a las estrategias de desarrollo del país.

Los objetivos de las actividades contenidas en el Plan de Acción Nacional del PDHL así lo reflejan:

1. Articular el proyecto con otras iniciativas de cooperación en apoyo al desarrollo local, y coordinar con otros programas, agencias, instituciones de cooperación bilaterales y descentralizadas interesadas en apoyar el proceso de desarrollo local y descentralización en el país, fortaleciendo capacidades locales.
2. Vincular y articular los proyectos locales y el programa a las estrategias de desarrollo priorizadas por el país.
3. Fomentar la cooperación horizontal, la formación de capacidades y la gestión del conocimiento de las múltiples iniciativas e innovaciones desarrolladas localmente; realizando la sistematización y publicación de las mejores experiencias
4. Realización de la coordinación nacional del proyecto para la gestión y monitoreo de las actividades programadas.

Todas las iniciativas locales hasta el momento han sido identificadas siguiendo la metodología del programa y utilizando los instrumentos determinados. De esta forma las iniciativas dan respuesta a las prioridades establecidas por los Municipios durante los talleres de programación local realizados cada año en cada una de las provincias y con la presencia de las autoridades locales y los diferentes actores de la cooperación internacional.

Para ello se ha desarrollado una estrecha relación de trabajo entre la oficina del programa, el MINVEC y los ministerios que decidieron apoyarse en el PDHL. Incluso para la etapa actual, se constató que para el Plan de Acción Local del 2008 se están apoyando explícitamente tres estrategias piloto nacionales:

- Estrategia nacional de reordenamiento del sector agropecuario, concentrándose en el desarrollo de las cooperativas; Ministerio de la Agricultura
- Estrategia piloto nacional para el desarrollo de las capacidades de autofinanciación de municipios piloto – “Iniciativa Municipal”; Ministerio de Economía y Planificación
- Estrategia de Municipalización de la Universidad – Creación de las Sedes Universitarias Municipales y su vinculación con la planificación del desarrollo municipal; Ministerio de Educación Superior.

Cada una de estas propuestas se relaciona directamente con los intereses locales, municipales y nacionales, lo que permite constatar la oportunidad que representa el PDHL en la aplicación de las nuevas propuestas de desarrollo local que pueden realizarse a partir de este nuevo entorno.

En esencia el PDHL ha sido eficiente y efectivo en mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más necesitadas de estos servicios, con base en una planificación desde las bases mismas.

## **2 Síntesis de la Evaluación Externa**

Los evaluadores han constatado como elementos positivos los que a continuación se detallan:

- El diseño del PDHL-PNUD desarrolla un modelo participativo desde las bases.
- El análisis a nivel de los consejos populares presupone participación en el establecimiento de los intereses de la localidad.
- Metodología de diagnóstico y estrategia adecuados.
- Resultados positivos en cuanto a:
  - (a) Fortalecimiento de las capacidades locales de programación y gestión; (b) Creación de nuevos instrumentos técnicos, tecnológicos y normativas y transformaciones; (c) Articulación con el esfuerzo permanente del país de innovar y enfrentar los Objetivos del Milenio; (d) Transformación y aceleración de los procesos priorizados por el país; (e) Aumento de la acción coordinada de los diferentes actores de cooperación internacional.
- Cooperación descentralizada entre comunidades locales cubanas y europeas y de otros continentes
- Adecuación al contexto sociocultural y político y a los procesos de desarrollo a nivel nacional y local.
- Métodos de trabajo e instrumentos innovadores (reconversión de la industria azucarera, tanque de pensamiento para romper paradigmas, etc.)
- Enfoque participativo, horizontal, intersectorial y multi-actores.
- Alto nivel de apropiación local que contribuye a la sostenibilidad de los resultados.
- Agilización de la cooperación descentralizada existente (red de alianzas).
- Catalizador de cooperación Sur-Sur.
- Modelo para la programación y ejecución interagencial.
- Aceptación, credibilidad e institucionalización del programa.
- Coherencia externa: garantizada por la inclusión del Desarrollo Humano Local (DHL) como una de las prioridades del documento del país del PNUD (2003-2007) y del "Multiyear Funding Framework" (Marco de financiamiento multianual) de Cuba (2004-2007).
- Continuidad: concordancia plena con los objetivos del MANUD 2008-2012.
- Importante experiencia de articulación de la cooperación internacional en Cuba.

- Trascendencia: los actores con capacidad para desarrollar acciones bilateralmente, utilizan el PDHL-PNUD para complementar y sumar esfuerzos.
- Programa Marco: diseño innovador al combinar la visión estratégica con la puesta en marcha y apoyo a procesos de desarrollo local.
- El diseño de estructuras para el desarrollo local tiene incorporadas la viabilidad y funcionamiento más allá del financiamiento externo.
- Creatividad en el diseño de componentes complementarios como FRIDEL, Universitatis-Ideass, prevención y manejo de desastres, género, medio ambiente, etc.
- Coherencia interna: responde a una lógica de desarrollo hacia la consecución de un objetivo global.
- Gran número de objetivos específicos como compromisos de actuación.
- Se integran y priorizan las necesidades de los grupos sociales más vulnerables.
- Metodología participativa en cuanto a la identificación de prioridades y definición de estrategias (poderes locales y grupos de trabajo).
- Reconocimiento por parte de las autoridades nacionales (MINVEC) y por los presidentes provinciales y municipales de los GT como instrumento técnico de planificación, ejecución y seguimiento de los proyectos.
- Enfoque de género como área transversal y específica dentro del Programa Marco y como prioridad en relación al cumplimiento del Objetivo.3 del Milenio.
- Existencia de especialistas en la incorporación del enfoque de género a los proyectos en GTP visitados. Granma, Pinar del Río y Guantánamo.
- Enfoque medioambiental como área transversal, prioridad del programa y como línea de creación de mayores sinergias y espacios de coordinación con los otros programas del PNUD.
- Destacable: esfuerzo MINVEC-PNUD en la actualización de la justificación de las cuentas.
- A nivel operativo y organizacional, las estructuras creadas han contribuido a la priorización de necesidades existentes en los territorios y a la potenciación de sus recursos.
- Mecanismo útil respecto a la ejecución y coordinación de intervenciones de cooperación al desarrollo.
- La metodología propia de GTP y GTM ha resultado un mecanismo intersectorial de programación y gestión local de los proyectos, garantizando la articulación de las políticas locales con las políticas nacionales.
- Representación de todas las instancias en los grupos de trabajo y presencia activa de los/as representantes del MINVEC en las provincias.
- Las estructuras creadas y su funcionamiento en los procesos de desarrollo local han facilitado la integración real y la complementariedad de los programas de las agencias y fondos de las NNUU acercándolos a las necesidades reales de la ciudadanía en sus territorios.

- Oportunidad a futuro de actuar como vía/instrumento dentro del ámbito del desarrollo local para las agencias bilaterales, cuyas líneas de intervención en ocasiones tienen un carácter eminentemente transversal.
- Modalidad innovadora en la que se ha podido articular la cooperación bilateral con la multilateral.
- Flexibilidad que permite que el programa responda a las necesidades y prioridades del gobierno central, del Gobierno Provincial y de las agencias cooperantes.
- El PDHL-PNUD permitió experimentar y desarrollar la creatividad e innovación de las autoridades cubanas y de la sociedad sobre el proceso de descentralización.
- Existencia de un liderazgo claro, con mucha capacidad de convocatoria y con espacios amplios y francos de discusión.
- Los actores locales ven en el PDHL-PNUD ese mecanismo que les permite vincularse a las decisiones centrales, pero principalmente tener su propio espacio de discusión y análisis desde su territorio.

Simultáneamente es necesario reflejar algunos factores que han limitado u obstaculizado en alguna manera el mejor desempeño del programa y sobre los cuales sería necesario elaborar para poder mejorar su funcionamiento.

- Es conveniente documentar en el Programa Marco del PDHL-PNUD las circunstancias de prórroga de las líneas de actuación.
- Los Grupos de trabajo provinciales requieren más apoyo en equipamiento, capacitación y vehículos para evaluación y seguimiento.
- En los indicadores de los proyectos se observa que predomina la existencia de indicadores relativo a las actividades, pero no siempre referido a efectos / impactos”
- Es necesario desarrollar aún más el intercambio de experiencias positivas entre las diferentes regiones que cubre el Programa, ya que este resulta todavía insuficiente comparado con las potencialidades.
- Se ha podido constatar que los beneficiarios/as-participantes en algunos de los proyectos “no” conocían bien que aliado internacional del PDHL había apoyado un proyecto local, ya que se interrelacionan y a veces resulta confuso para los beneficiarios, aunque “si” conocían y disfrutaban la mejoría y el apoyo que se había dado a su comunidad, de ahí la sostenibilidad del proyecto. Para la mayoría de Agencias y cooperantes es importante la visibilidad..
- Excesiva centralización en la gestión de los fondos del programa.
- Complejidad de los procedimientos administrativos de autorización de compras.
- La participación de las agencias presentes en el programa (PNUD, UNICEF, PMA, UNESCO, UN-HABITAT, FAO) en las reuniones de coordinación de los GTP y GTM en las áreas en que están presentes, no resulta suficiente.
- El crecimiento acelerado del programa en términos de número de socios, cobertura geográfica y amplitud de las líneas temáticas, no se ha visto correspondido por un aumento en el apoyo administrativo y sustantivo que necesitó el Programa. Riesgo: el programa puede empezar a ser incompetente en atender las demandas técnicas y

administrativas si no se fortalecen los equipos humanos tanto a nivel central como provincial.

- Aunque se constató la existencia de recursos y esfuerzos locales y nacionales que se dedican al seguimiento, este aún resulta insuficiente. En algunos de los proyectos, no disponen de los recursos materiales necesarios y en otros s , el Coordinador es quien asume los aspectos estratégicos y políticos, al mismo tiempo atiende los aspectos técnicos y operativos.

Después de evaluar los factores positivos y limitantes del Programa se proponen las siguientes recomendaciones:

## 2.1 Recomendaciones

**1. Se sugiere fortalecer en el diagnóstico existente, incluyendo elementos de la coyuntura actual en vistas a la propuesta del Programa Marco 2008-2012 en materia de DHL: (a) Desconcentración de servicios; (b) auge de capacidades de gestión económica a nivel provincial; (c) potenciación del desarrollo económico y turístico en determinadas áreas; (d) flexibilización en materia de procedimientos de gestión y ejecución económica y (e) mayor apertura a la colaboración de agencias bilaterales.**

- Gestionar la acción de un número mayor de interlocutores nacionales e internacionales y de un número mayor de iniciativas.
  - Incluir en el diagnóstico un análisis exhaustivo de la viabilidad de las iniciativas de desarrollo económico (generación de empleo y beneficios) y el desarrollo de iniciativas sociales vinculadas y el instrumento FRIDEL.
  - Potenciar el empoderamiento de los ámbitos territoriales apoyando la representación de los GTP/GTM en los CNC, para lograr mayor apropiación, apoyo a las lógicas locales, mejor dialogo nacional-local
  - Incorporar como anexos a los planes de acción local nuevas orientaciones de la política a nivel nacional y en materia de desarrollo local.
  - Fusionar las Líneas Estratégicas No.1 y 4 dando cobertura a las acciones dirigidas a fortalecer y consolidar los procesos de planificación territorial y gestión de servicios a nivel provincial y local.
- 2. Analizar en el diseño de la siguiente fase del programa la viabilidad de priorizar y ampliar el componente de desarrollo económico local. En este sentido debería valorarse:**
- Necesidad de poner en marcha mecanismos que agilicen la ejecución descentralizada de los recursos. Medida a valorar: reforzar la descentralización y autonomía de gestión del PDHL-PNUD.
  - Posibilidad de designar recursos para que se promocionen, y difundan las experiencias exitosas e instituciones que han demostrado su capacidad de gestión económica independiente y de autogestión.

- Potenciar el FRIDEL como instrumento de desarrollo económico local.
- 3. *Generar procesos de concertación con los agentes de cooperación bilateral (UE) que se incorporan para seguir garantizando la complementariedad de las acciones.***
- Necesidad de reforzar los canales y espacios de coordinación y los mecanismos de comunicación y transmisión de información a las agencias donantes más allá de las justificaciones económicas.
  - Incrementar la asistencia periódica de las agencias donantes a las reuniones de los GT además de misiones, seguimiento, etc.
  - Potenciar las ventajas de la iniciativa Art del PNUD como marco global y estratégico de actuación, como medio de dotar al programa de instrumentos de planificación, gestión y evaluación comunes y como posibilidad de movilizar conocimientos y recursos de un país a otro.
- 4. *Se recomienda estudiar y homogenizar el diseño de monitoreo y evaluación.***
- Se deben incorporar indicadores cualitativos cuantificables capaces de medir impacto
  - Elaboración de una guía que incluya todos los modelos, formularios y desarrollo de procesos de manera que aparezca sistematizada de manera uniforme como metodología propia del PDHL-PNUD y que debería anexarse a cualquier convenio de colaboración
- 5. *Mantener e incluso ampliar los ejes transversales de género o políticas de equidad.***
- 6. *Fortalecer el equipo técnico de la dirección del programa: incluir la figura del Oficial Adjunto para cuestiones operativas de modo que el Coordinador Técnico se concentre en el plano estratégico.***
- El PDHL-PNUD debe potenciar la inversión en capital humano; necesita formación de competencias y funciones gerenciales (cuadros directivos) en el marco de la gestión empresarial (Resolución económica, 1997; FRIDEL, etc.): programas de capacitación en competencias empresariales (posibles articulaciones: capacitación para empresarios de micro y pequeñas empresas del UNCTAD y Universidades).
  - Fortalecer los equipos humanos tanto en el área administrativa como en la técnica, sobre todo para evaluación, seguimiento y sistematización de las experiencias.
  - Experimentar con nuevos esquemas y mecanismos administrativos que agilicen la ejecución de los proyectos. Buscar formas administrativas más ágiles, que reduzcan el número de pasos burocráticos y autorizaciones, principalmente en los que se refiere a la aprobación de proyectos y autorización de compras.
  - La celebración de reuniones de comité de seguimiento internas entre los socios deben ser todas documentadas en actas, así como los compromisos adquiridos.

- Se sugiere la combinación de los expertos sectoriales que ya tiene el PNUD, con la contratación de aquellos adicionales que se consideren necesarios, atendiendo a la trascendencia del sector.
- Sería aconsejable integrar un responsable del área de desarrollo económico (FRIDEL)
- Fortalecer el aporte técnico del programa con la presencia de oficiales de área en cada uno de los grupos de trabajo provinciales.
- Reflexión: La estructura técnica del PDHL-PNUD fortalecida, requeriría en paralelo una mayor delegación de responsabilidades a otras instancias, como las locales, por parte del MINVEC, como es el caso de Aprobación de Proyectos.

### **3 Análisis del nivel estratégico**

#### **3.1 Diseño**

Para analizar la pertinencia del diagnóstico se ha hecho una referencia al Programa Marco 2004-2006, suscrito entre el representante del PNUD y del Gobierno cubano el 28 de junio del 2004, con vigencia temporal de 36 meses y distribuidos en dos ciclos de programación de 18 meses cada uno. Este Programa Marco es el documento estratégico de referencia del PDHL-PNUD y que brinda la estructura referencial del período de la presente evaluación que comprende del año 2003 al 2007.

Este Programa Marco contiene un diagnóstico adecuado del contexto nacional partiendo de los antecedentes del programa en el año 99 hasta el 2004, fecha en la que se suscribe.

Este acercamiento a la realidad social y al panorama político, económico y administrativo determinó un diseño pertinente del Programa y en correspondencia con las prioridades y procesos vigentes a nivel nacional y local en el país.

En el documento del programa se plantea un método y una estrategia coherentes que señalan el deber que tiene la cooperación internacional de contribuir a propiciar respuestas concretas ante las necesidades de la población a través de proyectos/acciones, con el también imprescindible deber de contribuir al fortalecimiento, enriquecimiento e innovación de procesos de desarrollo a mediano y largo plazo (ejes programáticos).

Los ejes estratégicos transversales a los diferentes sectores que se identifican para esta iniciativa son:

1. Apoyo a la descentralización técnico administrativa, fortaleciendo la programación local participativa de las provincias y de los municipios y la capacidad local de gestión, ejecución y monitoreo.
2. Apoyo al desarrollo económico local en el marco de los planes locales de desarrollo, de la formación empresarial y de la creación de instrumentos crediticios y financieros necesarios para contribuir a elevar el ingreso, mejorar el empleo y dar sostenibilidad económica a las actividades productivas apoyadas, otorgando prioridad a las mujeres para que puedan acceder a cargos de dirección.

3. Apoyo a la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios sociales de salud, educación, agua, recreación, al desarrollo y apoyo a la cultura e identidad local, como recurso para el desarrollo.
4. Apoyo a la constitución y funcionamiento de los sistemas locales de planificación territorial, protección del medio ambiente, riesgo y prevención y al sector de la vivienda social.
5. Aplicación del enfoque de género transversal a las finalidades y actividades de las líneas anteriores.

## 3.2 Proyectos y Acciones

De acuerdo a los ejes estratégicos mencionados y al objetivo de potencializar el impacto de la cooperación internacional, esta iniciativa apunta específicamente a generar proyectos/acciones que materialicen en los territorios el apoyo a los 5 ejes programáticos identificados como objetivos de mediano y largo alcance.

Los sub-proyectos/acciones del programa están destinados a crear, transformar o consolidar instrumentos, normativas y procedimientos que permitan enriquecer y fortalecer los procesos de desarrollo local encaminados por el País.

El documento establece muy bien una relación entre los objetivos de la cooperación internacional y los objetivos del Programa PDHL-PNUD. Así mismo justifica con argumentos válidos el marco territorial, que comprende las provincias orientales, para lo cual se establecieron prioridades tomando como punto de partida los niveles de desarrollo humano y la equidad en género.

En este sentido señala el diagnóstico<sup>1</sup>: *“que las medidas de ajuste adoptadas en Cuba necesitan de tiempo, porque responden a un Plan Nacional, formulado para mantener los niveles de cobertura de necesidades alcanzados por el país en el desarrollo humano equitativo y solidario; al mismo tiempo que se tiene que enfrentar a los vaivenes que rigen el comercio internacional, como sucede con los precios del petróleo, el azúcar, el níquel y otros productos de importación y exportación, y los efectos negativos del continuo y recrudescido bloqueo económico”*.

Durante los años, 1998 y 1999 el Instituto de Planificación Física de Cuba desarrolló con el apoyo técnico y financiero del Programa Mundial de Alimentos (PMA), el estudio de análisis y cartografía de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Cuba. Este estudio permitió identificar en las cinco provincias orientales (Las Tunas, Granma, Holguín, Santiago de Cuba y Guantánamo) una vulnerabilidad que alcanzó valores de 61% en el conjunto de los municipios.

A partir de 1995 hasta el 2006, el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), la Universidad de la Habana y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), con el apoyo técnico y financiero del PNUD han realizado tres estudios sobre el estado del Desarrollo Humano en Cuba. En 1996, sus resultados permitieron establecer la situación por provincias. Con este instrumento se confirmó también que los menores valores relativos del Índice de Desarrollo Humano correspondían a las cinco provincias orientales.

En el año 2006 se aprueba la Resolución No 15. que fortalece el control sobre los recursos financieros de la cooperación, y establece normas para la colaboración económica en general. Para el caso del PDHL-PNUD no implicó cambios en la estrategia, ya que el programa

---

<sup>1</sup> Fuente: Texto del Programa Marco del PDHL-PNUD 2004-2006

sigue manteniendo sus líneas estratégicas de desarrollo en correspondencia con las generales del país, que no han cambiado.

Los planes de acción local, se han ido adecuando al marco estratégico contenido en el documento de programa, este marco ha sido ampliado en su vigencia por un año más. El PDHL propone a los municipios que realicen un plan de desarrollo humano local para la cooperación internacional, que se conoce como Líneas directrices, y que obviamente están enmarcadas y responden al plan de desarrollo del municipio,

Se pudo constatar que estos planes integran los diferentes proyectos/acciones formulados localmente, generando las sinergias necesarias entre las instancias de cooperación presentes en el territorio. Los Planes Locales de Desarrollo Humano se enmarcan y se integran a los Planes Municipales y estos a los Provinciales de Ordenamiento Territorial.

Algo interesante de resaltar es que la planificación local considera todas las actividades a realizarse con recursos provenientes de instancias locales o nacionales, del programa y de otras fuentes de cooperación internacional presentes o interesadas en participar en la iniciativa, de otras agencias del sistema de las Naciones Unidas y de la cooperación descentralizada. Esta capacidad de planificación y programación ha sido promovida, desarrollada y ampliada por el PDHL-PNUD.

Para la realización de la etapa de programación local participativa, el diseño del programa prevé la elaboración desde el nivel de los Consejos Populares hasta llegar a los niveles municipales y provinciales de los diagnósticos mediante metodologías como el mapa de riesgos y recursos, lluvia de ideas o el árbol de problemas. Por tanto el diseño desarrolla un modelo participativo desde las bases.

El programa marco habla explícitamente de las metodologías que serán utilizadas para la participación de los ciudadanos y usuarios; la parte 1-A del documento, acápite METODO, página 11 del documento programa marco, refiere: "El programa promueve la realización de una etapa de programación local participativa que comienza a nivel de Consejo Popular y que llega a nivel municipal y provincial. Este ejercicio de participación utiliza varias metodologías, desde "el Mapa de riesgos y recursos" hasta la "lluvia de ideas" y el "árbol de problemas". La finalidad es que el programa represente una ocasión más de participación y mejoramiento...."

Así como la parte III de acuerdos de gestión, página 22 y 23, del mismo documento, plantea: "La programación local participativa prevé metodologías participativas como los Mapas de Riesgo y Recursos, las Jornadas de Planificación a nivel de barrio y municipal, la elaboración del Diagnóstico Participativo del territorio, la síntesis provincial, la verificación municipal y de barrio, la discusión y aprobación del Plan en los Consejos Municipales y Provinciales."

Adicionalmente, el análisis a nivel de los consejos populares presupone participación en el establecimiento de los intereses de la localidad. Los Consejos Populares constituyen la célula madre del sistema de gobierno del país. *"Se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales; están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones; representan a la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional. Trabajan activamente por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población, promoviendo la mayor participación de ésta y las iniciativas locales para la solución de sus problemas".* (Artículo 104. de la Constitución).

Se considera que el PDHL-PNUD cuenta con una metodología de diagnóstico y una estrategia de operativización de las acciones adecuadas, esto se ha podido constatar por los resultados obtenidos que se han materializado en impactos cualitativos como los siguientes:

- Fortalecimiento de las capacidades locales de programación y gestión.
- Creación de nuevos instrumentos técnicos, tecnológicos y normativas.
- Articulación con el esfuerzo permanente del país de innovar y enfrentar los retos acordados en diferentes Cumbres y Declaraciones Internacionales.
- Vinculación a los procesos priorizados por el país.
- Aumento de la acción coordinada de los diferentes actores de cooperación internacional, entre ellos Agencias de Naciones Unidas, Agencias de cooperación Bilaterales, ONG's y regiones, provincias y ciudades europeas.

La estructuración y moderación de la cooperación descentralizada con las comunidades locales cubanas y europeas y de otros continentes, así como la cooperación Sur - Sur y la acción coordinada entre diferentes actores, ha sido uno de los resultados más significativos que el PDHL-PNUD ha tenido.

Estos resultados han sido valorados por:

- Las propias comunidades, que han preparado los diagnósticos participativos y que han formulado y ejecutado los Planes de Acción (Evaluaciones Participativas).
- Los Consejos de la Administración de los Municipios y Provincias.
- Los actores de cooperación descentralizada en las misiones de evaluación.
- Las Agencias de Naciones Unidas activas en el Programa (PNUD, UNIFEM, UNICEF, PMA, OPS/OMS).
- Las tres Reuniones Tripartitas realizadas (años 1999, 2000 y 2001).
- Segundo Premio de la Red "Viviendo y Construyendo" del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED (noviembre 2001).
- La Evaluación Externa (julio 2002).
- Reconocimiento en la Cumbre de Johannesburgo (Julio 2002).
- Selección del programa como una de las 9 "buenas prácticas" del Desarrollo Humano Sostenible en América Latina (septiembre 2002).

Estos resultados registrados, las evaluaciones realizadas y los reconocimientos recibidos, determinaron la decisión del Gobierno de Cuba de extender el alcance del PDHL-PNUD a 8 Provincias. Este nuevo reto requiere que el PDHL-PNUD adecue objetivos, estructuras y estrategias.

Recomendaciones:

Al pasar de un programa con "buenas prácticas" que ha impactado positivamente en la calidad de vida de la población, a ser un programa estratégico activo en 8 de las 14 provincias cubanas y con posibilidad de ampliarse aún más, es necesario apuntar que el aumento de territorios, temáticas y aliados no ha ido acompañado de un aumento similar de capacidades técnicas y operativas. Por ello se requiere contar con mayores capacidades para coordinar las acciones de un mayor número de interlocutores nacionales e internacionales y de un número significativo de iniciativas.

Se sugiere como recomendación tomar en cuenta para un futuro programa Marco, el panorama cambiante que está presente en el país.

Las potencialidades que resaltan en este contexto son: las iniciativas existentes acerca de desconcentración de servicios; auge de ciertas capacidades de gestión económica a nivel provincial; algunas iniciativas para potenciar el desarrollo económico, turístico y la seguridad alimentaria, cierta flexibilización en materia de procedimientos de gestión y ejecución económica en relación a los fondos de cooperación al desarrollo, así como la probable apertura a la colaboración de Agencias bilaterales, tales como España que, recientemente ha suscrito la Comisión Mixta Hispano-Cubana en 2007, o provenientes de Francia, Suecia, Canadá y otros países.

Se podría incluir en el diagnóstico un análisis exhaustivo de la viabilidad de las iniciativas de desarrollo económico local tendente a la generación de empleo y beneficios y el desarrollo de iniciativas sociales vinculadas, así como un análisis concreto de la complementariedad del instrumento crédito Fridel, vinculando iniciativas de seguridad alimentaria con la comercialización y desarrollo económico, la incorporación de una visión programática en la formulación de las propuestas que permitan incluir la vinculación de diferentes acciones de manera coherente dirigidas a la consecución de un objetivo global y otros específicos.

## **4 El PDHL-PNUD en el contexto Socio- Económico y Político**

La descripción contenida en el documento sobre el contexto socio-económico y político en el que se desarrolla el Programa justifica su adecuación a las prioridades nacionales y locales.

La adecuación al contexto socio cultural y político, y procesos de desarrollo a nivel nacional y local en los que se inserta el programa, queda de manifiesto por la aceptación, credibilidad e institucionalización del programa que manifiestan expresamente autoridades y personal técnico que participa en el mismo, así como su alineamiento con los objetivos de desarrollo del País.

### **4.1 Desempeño económico y social reciente de Cuba.**

En el período cubierto por esta evaluación se han mantenido las variables externas, que constituyen restricciones al crecimiento económico: las limitaciones de financiamiento externo y la falta de liquidez crónica. Cuba no tiene acceso desde 1964 a financiamientos del FMI, el BID ni el Banco Mundial, por lo que, en general durante el período, el crédito comercial ha sido la vía más frecuente para financiar importaciones. Por otra parte, el bloqueo económico de EEUU contra Cuba además de encarecer significativamente los créditos que se obtienen, introduce costos adicionales, estimándose las afectaciones económicas adversas del bloqueo en unos 93 mil millones de dólares desde su implantación hasta octubre del 2008.

Sin embargo, la economía cubana termina el primer sexenio del siglo XXI con resultados económicos relativamente favorables, al reportarse un incremento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) de 6,3 % en el período 2000-2006, y un ritmo superior de 8,3 % durante 2002-2006. Dicha evolución se sustenta en la dinámica de los tres últimos años y, principalmente, en el acelerado crecimiento de los años 2005 y 2006, de un 11,8 y 12,5% respectivamente.

La principal fuente del crecimiento económico ha sido el incremento de las exportaciones, resultado de la estrategia desplegada para su fomento desde los años noventa. Se puede constatar un incremento promedio anual de las exportaciones de bienes y servicios de 22,5% entre el 2002 y el 2005.

El turismo en la última década ha multiplicado por 8 veces sus ingresos, por 5 veces el número de visitantes y por 3 veces la cantidad de habitaciones.

La segunda fuente de crecimiento es el consumo de gobierno, en el que priman los gastos sociales. Este se incrementó en el período 2000-2005 a un promedio anual de 6,6% y a partir del 2003 su dinámica se ha acelerado a 16% anual.

Esa elevada dinámica que ha caracterizado los gastos sociales del Estado sustenta un conjunto de nuevos Programas Sociales que constituyen transformaciones estratégicas y novedosas con impactos importantes en materia de aumentos de equidad y justicia social. La dinámica inversionista es el otro factor a destacar por su impacto positivo en el crecimiento económico reciente, en particular a partir del 2002.

La estructura económica de Cuba tiene nuevos rasgos que indican la existencia de una base económica más sólida. Se ha incrementado la calidad de la apertura externa a la inversión extranjera con una mayor selección de los socios extranjeros, con el propósito de potenciar los resultados para el país en cuanto a transferencia tecnológica y acceso a mercados. Para finales del 2006 se encontraban activas 237 asociaciones económicas internacionales en Cuba y 30 en el exterior.

En la economía interna las principales restricciones son la descapitalización aún presente en un conjunto de actividades industriales y de servicios productivos que requieren de procesos inversionistas importantes para su modernización, y el pobre desempeño del sector agropecuario también por descapitalización a lo que se adicionan limitaciones en su sistema de gestión, lo que incrementa la tasa de importaciones de la economía a niveles poco sostenibles y la dependencia externa del consumo de alimentos. También se constatan un grupo de ineficiencias en los procesos inversionistas que inmovilizan recursos en exceso; y la existencia de ciertas desproporciones entre la distribución con arreglo al aporte efectivo en el trabajo y la que responde a criterios de justicia social, que afectan la motivación de los trabajadores y la eficiencia laboral.

En este contexto, el PDHL-PNUD ha servido como canal de comunicación entre la cooperación internacional interesada en apoyar los esfuerzos locales para mejorar la calidad de vida de los cubanos, reactivar las economías locales y los intereses de las autoridades nacionales y locales cubanas para fortalecer el proceso del desarrollo humano local.

El PDHL-PNUD es la estrategia que propone el PNUD en Cuba, para apoyar los esfuerzos que realizan las autoridades nacionales con vistas a favorecer una acción de cooperación internacional coordinada en apoyo a los procesos de desarrollo local priorizados, y en particular: 1) apoyo a la descentralización técnico administrativa, 2) apoyo al desarrollo económico local, 3) apoyo a la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios y 4) aplicación del enfoque de género transversal en todas las actividades e iniciativas de desarrollo local. Estos ejes programáticos facilitarán la concentración de la cooperación internacional hacia iniciativas que respondan a las coyunturas y oportunidades que presentan los cambios socio-económicos en Cuba.

El PDHL-PNUD inició en Cuba en el año 1998 en dos provincias piloto del país, Pinar del Río y Granma, y en el municipio de La Habana Vieja. En esa primera etapa, que duró hasta el 2002, se desarrollaron y se pusieron en práctica los instrumentos principales de la metodología del programa: Grupos de Trabajo locales, Líneas Directrices de Desarrollo Humano de los municipios y provincias para la acción de la cooperación internacional, el Comité Nacional de Coordinación y la cooperación descentralizada como proveedora de innovación.

## 4.2 El PDHL y el Actual contexto del País.

Evaluar un instrumento de desarrollo que ha sido valorado muy positivamente, tanto por el gobierno de Cuba, como por los organismos internacionales, pero principalmente por las instituciones y organizaciones locales; en momentos en que se dan cambios importantes en la economía y sociedad de Cuba, es una gran oportunidad para capitalizar las experiencias pasadas pero principalmente proyectar las potencialidades del PDHL-PNUD en una coyuntura en la cual hay que tener capacidad de análisis, de visualizar las oportunidades y de experimentar innovaciones, cualidades que han caracterizado en las pasadas etapas al Programa. La lectura de lo que viene esta claramente expresada por los líderes del país.

El 24 de febrero del 2008, la Asamblea Nacional Popular, máximo órgano de Gobierno, eligió a Raúl Castro, Presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros. Ya en la Asamblea Nacional efectuada en diciembre de 2007, Raúl Castro había informado que, desde su discurso del 26 de julio del 2007, se habían celebrado 215.687 reuniones con la participación de más de 5 millones de personas que sometieron 1,3 millones de propuestas.<sup>2</sup>

En el período que cubre el segundo semestre del 2007 y los meses transcurrido hasta abril del 2008, las autoridades cubanas han adoptado varias medidas importantes y que abren paso a posteriores transformaciones en la esfera económica y social.

Los objetivos de las actividades contenidas en el Plan de Acción Nacional del PDHL así lo reflejan:

1. Articular el proyecto con otras iniciativas de cooperación en apoyo al desarrollo local, y coordinar con otros programas, agencias, entidades bilaterales y descentralizadas interesadas en apoyar el proceso de desarrollo local y descentralización en el país, fortaleciendo capacidades locales.
2. Vincular y articular los proyectos locales y el programa a las estrategias de desarrollo priorizadas por el país.
3. Fomentar la cooperación horizontal, la formación de capacidades y la gestión del conocimiento de las múltiples iniciativas e innovaciones desarrolladas localmente; realizando la sistematización y publicación de las mejores experiencias

Todas las iniciativas locales hasta el momento han sido identificadas siguiendo la metodología del programa y utilizando los instrumentos determinados. De esta forma las iniciativas dan respuesta a las prioridades establecidas por los Municipios durante los talleres de programación local realizados cada año en cada una de las provincias y con la presencia de las autoridades locales y los diferentes actores de la cooperación internacional.

Para ello se ha desarrollado una estrecha relación de trabajo entre la oficina del programa, el MINVEC y los ministerios que decidieron apoyarse en el PDHL. En este Plan de Acción Local del 2008 se están apoyando explícitamente tres estrategias piloto nacionales:

- Estrategia nacional de reordenamiento del sector agropecuario, concentrándose en el desarrollo de las cooperativas; Ministerio de la Agricultura
- Estrategia piloto nacional para el desarrollo de las capacidades de autofinanciación de municipios piloto – “Iniciativa Municipal”; Ministerio de Economía y Planificación
- Estrategia de Municipalización de la Universidad – Creación de las Sedes Universitarias Municipales y su vinculación con la planificación del desarrollo municipal; Ministerio de Educación Superior.

---

<sup>2</sup> Castro, Raúl, 2007, “Discurso en el Acto Central con Motivo del Aniversario 54 del Asalto a los Cuarteles Moncada...”, *Granma*, 27 julio.

Cada una de estas propuestas se relaciona directamente con los intereses locales, municipales y nacionales, lo que permite constatar la oportunidad que representa el PDHL en la aplicación de las nuevas propuestas de desarrollo local que pueden realizarse a partir de este nuevo entorno.

### **4.3 Vinculación del PDHL-PNUD a las estrategias de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas en Cuba**

El programa país 2003-2007 del PNUD, que corresponde al objetivo No1 del Programa de País PNUD "Fortalecimiento de las capacidades de desarrollo humano" contempla el área estratégica de apoyo del "Desarrollo humano al nivel local", cuyo resultado pretendido es "Creación y consolidación de las capacidades comunitarias y municipales".

El Programa de País 2003-2007 del PNUD se estructuró alrededor de cuatro objetivos, destacándose el referido a "Fortalecer capacidades para el desarrollo humano", con dos enfoques muy precisos, el primero de los cuales es el "desarrollo humano local". El programa país plantea explícitamente: "el desarrollo humano local es una iniciativa destinada a fortalecer las capacidades locales (comunitarias, municipales y provinciales) de planificación y gestión del desarrollo".

La iniciativa promueve la cooperación descentralizada de diversos actores entre regiones, provincias y municipalidades de otros países con las regiones, provincias y municipalidades cubanas.

El propósito principal es desarrollar las capacidades locales, fortalecer y estimular las economías locales, hacer el desarrollo local sostenible ambientalmente, mejorar la cobertura de los servicios sociales a la población, mejorar la equidad de género y apoyar la descentralización. Una herramienta novedosa como es el fondo de crédito FRIDEL, que provee préstamos en divisas a pequeñas y medianas empresas ha contribuido significativamente al desarrollo económico local, a una mayor eficiencia y competitividad y al perfeccionamiento empresarial.

### **4.4 Actores implicados en el programa**

El programa está coordinado en el nivel local por los gobiernos municipales y provinciales y cuenta con la participación de los actores y entidades económicas, sociales y culturales presentes en los territorios.

La instancia nacional que coordina el programa es el MINVEC (Ministerio de Inversión Extranjera y Colaboración Económica) y en el Comité Nacional de Coordinación (CNC) participan varios ministerios y organizaciones nacionales, destacando por su importancia el Ministerio del Azúcar, el Ministerio de Educación Superior, el Instituto Nacional de la Vivienda, el Instituto de Planificación Física, la Oficina para la Informatización del Ministerio de Informática y Comunicaciones, Universidad de La Habana y la Federación de Mujeres Cubanas.

En el ámbito internacional existen tres tipos de socios clave:

1. Agencias y Programas del Sistema de Naciones Unidas: han participado en el programa 10 Agencias multilaterales, destacando como socios clave además del PNUD a UNICEF, UNIFEM, UN-Hábitat, y PMA.
2. Agencias bilaterales: han participado en el programa 9 países, destacando como socios clave Canadá, Suiza, Suecia y España.

3. Entidades descentralizadas: han participado más de 300 entidades de cooperación descentralizada en el programa, todas ellas con su rol importante y resultados concretos de desarrollo. Importante destacar la región del País Vasco, tanto con su gobierno regional como con la asociación de municipios (Euskal Fundazioa), el Instituto HEGOIA y la empresa pública BEAZ; la empresa pública brasileña SEBRAE (cooperación sur-sur); el comité de la región Toscana, Italia, compuesto por varios gobiernos municipales, provinciales y entidades locales; la ONG sueca Erikshjälpen; la ONG canadiense Instituto Urbano Canadiense (CUI); el fondo de municipios andaluces (FAMSI); los comités de Foligno y Bérgamo, de Italia, compuesto por varios municipios, provincias, universidades, empresas e iglesias, y la asociación francesa Cuba Cooperación, que ha participado con más de 15 entidades francesas.

## 4.5 Avances obtenidos

En el área de “Desarrollo humano local”, el PNUD, a través del PDHL ha contribuido a la creación y desarrollo de capacidades locales en 8 provincias del país \_53 municipios -, a través de métodos de trabajo innovadores, con un enfoque participativo, horizontal, intersectorial y con múltiples actores.

Uno de los logros más significativos ha constituido en el alto nivel de apropiación local del programa, lo cual ha contribuido a la sostenibilidad de los resultados. Se ha agilizado la cooperación descentralizada existente, articulando una red de alianzas con participación de más de 300 entidades internacionales (gobiernos centrales, provinciales y locales, ONGs, universidades, empresas públicas y privadas).

El programa ha sido también un catalizador de cooperación Sur-Sur y un modelo para la programación y ejecución interagencial, con la participación de diez agencias. El Programa ha contribuido a la concreción a nivel local de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en particular la meta 1, dada la focalización de sus acciones a las provincias con menor índice de desarrollo humano, y la meta 8, como modelo metodológico que agrupa una amplia gama de actores nacionales e internacionales.

Los principales resultados en el área de Desarrollo Humano Local, incluyen la mejora en las condiciones de vida de la población; la creación y consolidación de mecanismos de créditos para empresas locales; el fomento de metodologías de participación comunitaria en la planificación y programación; el uso de las Tecnologías para la Información y la Comunicación (TIC) para apoyar la gestión de gobiernos locales y los servicios a la población (acceso a la información, vivienda, trámites legales); el fortalecimiento del enfoque de género en la toma de decisiones; la utilización por parte de los municipios de instrumentos para movilizar recursos nuevos hacia el territorio; y los espacios creados de diálogo y discusión para diversos temas sustantivos.

En el área de fortalecimiento a las capacidades productivas y seguridad alimentaria el principal resultado es el desarrollo de instrumentos innovadores en el proceso de reconversión de la industria azucarera del país hacia una diversificación productiva y procesamiento post-cosecha. Se ha promovido la colaboración con las cinco provincias, en el marco del PMA, en el tema de los complementos alimenticios a los niños y el auge de producciones agrícolas no cañeras.

Se visualiza un gran potencial para futuras acciones de desarrollo económico local a través del Fondo Rotatorio para Iniciativas Económicas Locales (FRIDEL), que sirve como fuente de crédito y promueve prácticas modernas de gestión de empresas.

En los años lleva trabajando el Programa se han desarrollado en su totalidad más de 900 proyectos locales movilizandoo 50 millones de dólares y 71 millones de pesos. Lo cual ha reactivado la economía local y generando nuevos empleos.

## **5 Adecuación del Programa a las prioridades Locales, Nacionales e Internacionales.**

Es evidente el interés que ha mantenido el Gobierno de Cuba en el Programa, esta segunda fase del Programa se ha negociado y verificado debido a la decisión del MINVEC, conjuntamente con el PNUD, lo que asegura la coherencia del PDHL-PNUD con los planes nacionales y también como una de las prioridades del documento del País y del “Multiyear Funding Framework” del Sistema de Naciones Unidas para Cuba en el período 2004-2007, lo que justifica además que el diseño del Programa esté alineado con las prioridades políticas del país y los procesos de desarrollo previstos para el período de vigencia.

El diseño del Programa Marco 2004-2006, se inserta en las prioridades del Programa País del PNUD 2003-2007, que contemplaba para este periodo, cuatro objetivos: 1) fortalecer capacidades para el desarrollo humano, 2) fortalecer capacidades productivas (fortaleciendo la capacidad productiva en áreas específicas y aumentando la seguridad alimentaria), 3) mejoramiento de la calidad de vida y 4) promoción de la cooperación y soluciones a problemas de manera innovadora.

El PDHL-PNUD no solo esta vinculado al desarrollo del primer objetivo sino que contemplaba actividades y productos relativos al resto de los objetivos.

En lo que se refiere a la estructura de la Cooperación Internacional, queda suficientemente justificado en el diseño, que la iniciativa propone facilitar un marco de referencia para la cooperación internacional interesada en apoyar los esfuerzos que realizan las autoridades nacionales y locales cubanas para fortalecer el proceso de desarrollo humano local y el cumplimiento de las Metas del Milenio.

La evaluación pudo verificar asimismo que para la continuidad del programa en el marco de colaboración entre el MINVEC y el PNUD; el Programa País para Cuba, resultado de un proceso concertado a nivel nacional con el MINVEC, concuerdan plenamente con los objetivos del marco de planificación interagencial para el periodo 2008-2012 (MANUD) y las prioridades y estrategias nacionales presentadas por el Gobierno de Cuba, constatándose también que dichos objetivos, están en línea con las Metas del Milenio y con otros compromisos asumidos por el país en el marco de las cumbres y conferencias de las Naciones Unidas.

Las áreas temáticas definidas en el Programa de País del PNUD 2008-2012 son: Desarrollo Humano Local, Desastres Naturales y Riesgos, Medio Ambiente y Energía, Salud con atención al VIH/SIDA. Adicionalmente el MANUD incluye un área de Seguridad Alimentaria, no recogida expresamente en el Programa País, pero prevé expresamente la posibilidad de colaboración del PNUD a través de esfuerzos en el área de desarrollo humano local.

### **Recomendaciones**

Dada la creciente importancia de los procesos de desarrollo económico local, se sugiere analizar en el diseño de la siguiente fase del Programa; la viabilidad de continuar priorizando el componente de desarrollo económico local en los diseños de fases posteriores.

De hecho, el Programa País 2008-2012 del PNUD mantiene el desarrollo local como el primero de los objetivos del PNUD coincidentemente con la prioridad nacional. Resulta destacable,

que los 4 resultados previstos están muy relacionados con el fortalecimiento de capacidades institucionales y para el desarrollo local:

-Fortalecimiento de capacidades de gestión de los gobiernos y entidades locales.

-Incremento de la capacidad de gestión de la economía local (apoyando la aplicación de instrumentos económicos para la generación de recursos locales y facilitando el acceso a mecanismos que promuevan la eficacia de las empresas locales).

-Fortalecimiento de la participación comunitaria en la planificación e implementación de las actividades de desarrollo local

-Apoyo y promoción de estrategias nacionales que contribuyan al desarrollo humano local.

Por lo que para garantizar la coherencia del diseño de la siguiente fase del programa se sugiere valorar y desarrollar más actividades vinculadas con las actividades de desarrollo económico de los territorios.

En su diseño original y aún hoy 10 años después de su inicio, el Programa ha resultado una importante experiencia de articulación de la cooperación internacional en Cuba.

## **6 Coordinación y complementariedad entre actores Internacionales:**

Las referencias contenidas en los documentos de planificación (Programa Marco y planes anuales de actuación) y el nivel de satisfacción de muchos de los interlocutores de la cooperación y representantes locales de los lugares visitados por el equipo de evaluación muestran la adecuación y alineamiento del PDHL-PNUD a las prioridades nacionales y locales diseñados para Cuba, y que se han constituido también en la agenda de asistencia y cooperación de la mayoría de los cooperantes.

La incorporación de más de 300 actores internacionales, de distinta naturaleza decididos a asociarse, coordinar y participar conjuntamente en el logro de los objetivos comunes, ha requerido importantes esfuerzos de comunicación, de coordinación y complementariedad de actuaciones a través de este marco multilateral. Pero los logros de estos esfuerzos se pueden constatar en los territorios a donde llega la asistencia de manera ordenada y sin duplicidades.

Es importante destacar, por su trascendencia, el hecho de que los mismos actores con capacidad para desarrollar acciones bilateralmente, utilicen la vía del PDHL-PNUD para complementar y sumarse a algunos de los procesos que el programa ha puesto en marcha. Ej. Agencias bilaterales como Canadá, Suiza o la cooperación descentralizada como diferentes Ayuntamientos españoles o Fondos de Solidaridad destacados como el FAMSÍ (Fondo Andaluz de Solidaridad).

Recomendación:

Resulta clave fortalecer la complementariedad con los actuales actores por lo que se sugiere mejorar la eficiencia en la gestión.

Asimismo, en un momento como el actual, donde existe la posibilidad de ampliar la colaboración con nuevos donantes y en otros ámbitos, se requiere un proceso de reflexión y concertación que siga facilitando la complementariedad de acciones, ya que el Programa ha demostrado su liderazgo y función catalizadora en muchos de los procesos de desarrollo local.

## 7 Definición de objetivos, actividades, resultados e indicadores

En el diseño inicial del programa en el año 2004, el Programa Marco del PDHL-PNUD establece como líneas prioritarias de actuación las siguientes:

1. Apoyo a la descentralización técnica administrativa
2. Apoyo al desarrollo económico local
3. Apoyo a la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios
4. Apoyo a la constitución y funcionamiento de los sistemas locales de planificación territorial y de inversión en el medioambiente
5. Aplicación del enfoque de género en forma transversal en todas las actividades e iniciativas de desarrollo local.

Se ha estado discutiendo a nivel nacional la posibilidad de adoptar algunas medidas dirigidas a desconcentrar más la gestión de algunos servicios. También, se valora la posibilidad de implementar la modalidad de anticipo de fondos, desde cuentas descentralizadas en algunas de las provincias sin perjuicio de las modalidades de control y transparencia establecidos por el MINVEC, lo cual facilitaría la gestión para los fondos de administración financiera del PDHL.

El diseño, como programa multi-donante combinando la visión estratégica con la puesta en marcha y apoyo a procesos de desarrollo local resulta claramente innovador para Cuba y este hecho también es pionero a nivel internacional. Opinión con la que coinciden gestores, actores nacionales e internacionales y lo manifiestan los informes de evaluación realizados hasta la fecha.

El diseño de las estructuras básicas de los territorios se ha ido realizando en concordancia con las prioridades territoriales y nacionales, siguiendo adecuadamente las disposiciones legales y administrativas y las prioridades de la política nacional. El apoyo a los procesos de desarrollo local se ha ido adecuando gradualmente al contexto socio político y administrativo del país y a las coyunturas locales.

Por este motivo, el diseño de las estructuras operativas para el desarrollo local tiene incorporadas la viabilidad y funcionamiento más allá del financiamiento externo. Resulta evidente, y fue reiterado por todos los grupos de trabajo provincial que, no obstante el apoyo recibido, se requiere más apoyo en equipamiento, capacitación y vehículos para la gestión, evaluación y seguimiento de los proyectos.

Otro de los factores positivos puestos de manifiesto en los documentos y constatados durante la fase de trabajo de campo de la evaluación, es la creatividad en el diseño de componentes complementarios que han permitido ampliar la visión del desarrollo, como son el instrumento FRIDEL vinculado al desarrollo económico y social, Universitas-Ideass, garantizando la incorporación de actividades de formación, capacitación de recursos humanos e investigaciones vinculadas a los procesos de desarrollo, incorporación de medidas de prevención y manejo de desastres naturales, informatización de la Administración, comité de género. Y se tiene que destacar también que el componente de cooperación Sur-Sur que ha brindado experiencias novedosas e innovadoras.

La formulación del Programa en sus diversas fases ha previsto y facilitado la integración complementaria de las prioridades de trabajo de las Agencias de NNUU y del resto de los Programas del PNUD en su dimensión estratégica como en el ámbito del desarrollo local. Ej. Incorporación de prioridades en el marco del Programa País y del MANUD.

Todo lo anterior evidencia una coherencia interna que responde a una lógica de desarrollo hacia la consecución de un objetivo global "Contribuir a generar una cooperación global para el desarrollo en Cuba poniendo a disposición del país y de los diferentes cooperantes interesados, un marco de referencia programático, de gestión y operaciones que favorezca una acción coordinada de la cooperación internacional, que opere a nivel local, con el fin de generar el impacto, la innovación y la sostenibilidad necesarias para enfrentar el desafío presentado por la aplicación de las Metas del Milenio, tanto en el norte como en el sur del mundo."<sup>3</sup>

Llama la atención el gran número de objetivos específicos que se incluyen como compromisos de actuación, principalmente a nivel nacional. En total se prevén 19 objetivos específicos (de ellos 9 a nivel nacional) incluyendo en su definición el desarrollo de actividades y resultados que podrían sintetizarse en su redacción en un objetivo específico. Se recomienda hacer una revisión de estos objetivos para reducir el número de los mismos sin menoscabo del alcance que se quiere dar con el Programa.

#### Recomendaciones:

Se recomienda continuar y fortalecer el enfoque acerca del desarrollo humano local del MANUD y del programa país del PNUD, que fueron formuladas durante el 2007, así como mantener la visión estratégica y a través de un desarrollo de Programas en los que se incluyan proyectos que pudieran tener una incidencia puntual en las líneas estratégicas que se prioricen y seleccionen. Definiendo claramente las áreas temáticas y geográficas en las que se desarrollará durante los siguientes 5 años, los indicadores progresivos que permitirán medir avances, las fuentes de verificación que permitan constatar resultados y las condiciones y aportes que deberían combinarse para el desarrollo de estas actuaciones.

Las actividades previstas deben ser cuantificadas y tener un período de desarrollo. Los indicadores se refieren más a actividades que a resultados y su incidencia en los procesos claves de desarrollo locales. Podrían tener una dimensión temporal y un desarrollo en cascada, incluyen descripciones numéricas sin cuantificar. Por ejemplo se indica, "empleos creados", pero no se incluye un elemento valorativo más allá de la recopilación de datos numéricos. Se deben incorporar indicadores cualitativos capaces de medir los cambios experimentados, como por ejemplo "mejora de las condiciones de vida, de esas personas empleadas".

Si bien existe una definición clara y concreta de los programas ( Ejemplos : las líneas directrices y los programas estratégicos, en este sentido se visitaron proyectos como los de Pinar del Río relacionados con temas como agua, reconversión del azúcar, electrificación, formación, o en Granma con la estrategia del río Bayamo, o la estrategia de desarrollo del consejo popular Corralillo, y la de Vitorino en el municipio de montaña de Guisa) que sirve de base para que actores que participan o que pudieran sumarse en el programa en el futuro encuentren un marco de actuación predefinido que ya ha sido consensuado con las contrapartes nacionales y locales.

El marco del programa, según está contemplado en su documento de programa, son las prioridades locales que son expresadas en las Líneas Directrices. No hay ningún proyecto que esté fuera de ese marco de programa, pues todos ellos responden a las prioridades. Se recomienda reflexionar y reforzar este ejercicio de definición programática y estratégica del Programa como marco de respuesta adecuada a las posibilidades y medios con los que cuenta el Programa PDHL-PUND y que forma parte del proceso de identificación y formulación de una siguiente etapa.

---

<sup>3</sup> Fuente: se reproduce textualmente la descripción del objetivo global contenido en el documento del Programa Marco.

Hasta la fecha, los instrumentos utilizados para canalizar los fondos y apoyar los procesos de desarrollo local han sido los proyectos piloto o demostrativos que podrán ser replicables en otras áreas geográficas. Se trata de una de las modalidades de colaboración que contempla la resolución 15 (proyectos de desarrollo) y que tienen asignado como señala tal disposición un coordinador o responsable nacional.

Será muy valioso que el PDHL aproveche los conocimientos y experiencias existentes en las otras áreas dentro del PNUD, así como que el PNUD aproveche las experiencias del PDHL.

Esta distribución sectorial, requeriría un reforzamiento de recursos humanos, una combinación que emplee los expertos sectoriales que ya tiene el PNUD, con la contratación de aquellos adicionales que se consideren necesario, que junto al coordinador del PDHL deberá acompañar los procesos y prestará asesoría a todas las acciones y proyectos englobados en el área. Por ejemplo, el asesor del área de desarrollo económico daría seguimiento a todos los procesos de este tipo que se llevaran a cabo en cualquier territorio, incluidos la dotación y gestión del instrumento de crédito Fridel.

Dada la incidencia e impacto social y económico, conseguido por la recuperación integral y revitalización de la Habana Vieja, desde la gestión de la Oficina del Historiador, se podría reflexionar sobre la posibilidad de incorporar el modelo de ejecución directa mediante apoyo presupuestario que podría gestionar el grupo de trabajo de la oficina del historiador que ha demostrado su consolidación institucional y capacidad para dar seguimiento a los procesos vinculados a los aspectos de recuperación de edificios y generación de ingresos con actividades productivas y turísticas. Es decir, graduar este modelo, canalizar recursos frescos y dejar que el grupo de trabajo se desarrolle independientemente, para liberar al equipo central del PDHL-PNUD de este componente y poder concentrarse en otras iniciativas que requieren más acompañamiento.

## **8 Metodologías participativas y los ejes transversales.**

### **8.1 Metodologías participativas.**

En la definición del Programa Marco, en el apartado relativo al método, se incluyen dos ejes metodológicos que contemplan la participación en la planificación del desarrollo del territorio mediante:

- En la etapa de programación local participativa: comenzando a nivel de Consejo Popular y que llega a nivel municipal y provincial. Mediante técnicas como “mapas de riesgos y recursos”, “lluvia de ideas”, “mapa de actores”, “grupos focales” y “árbol de problemas”
- La integración de los grupos sociales en riesgo en la dinámica de desarrollo local

La metodología propia del programa ha incluido la incorporación de metodologías participativas de diseño; mapas de actores y riesgo, diseño de diagnósticos territoriales y municipales, lo que ha garantizado que las acciones que se desarrollan en materia de desarrollo local coincidan con las necesidades reales de la población.

El equipo evaluador constató la participación de la población en los procesos, talleres y actividades de identificación, pero es necesario mejorar la devolución de los resultados.

Con posterioridad y en consulta con la Agencias Internacionales, los evaluadores constataron que para algunas de estas, el tema de la visibilidad es importante, aunque también el desempeño de los programas resulta tan satisfactorio que muchas veces no resulta realmente

un objetivo crucial el lograr dicha visibilidad. En este sentido se recomienda profundizar en la información y participación conjunta de las agencias y PDHL implicados para tratar de mejorar el otorgamiento de créditos a los participantes.

La participación comunitaria construye los diagnósticos del territorio que permitirá que los servicios locales encuentren respuestas a las necesidades. En este sentido, se observan dos dinámicas importantes. Los ciudadanos deciden cual es la prioridad y que proyecto se realiza. En otro momento, el relacionado con la toma de decisiones en el proceso de ejecución del proyecto, intervienen los mecanismos de gestión propios del país, ya que los proyectos se insertan en los mecanismos propios del territorio.

Podría reflexionarse sobre la posibilidad de establecer dinámicas que garanticen la participación de los usuarios también en la segunda fase, lo que mejoraría la apropiación de los ciudadanos en los procesos de desarrollo. El equipo evaluador ha podido constatar en varias reuniones con usuarios que en su mayoría si conocen sobre el proyecto en el que están implicados aunque puede darse el caso que no conozcan a profundidad las actividades previstas en los planes de desarrollo municipal y/o provincial por sus autoridades.

En términos de enfoque hacia grupos sociales vulnerables, ha quedado constatado en las áreas visitadas por el equipo evaluador, la integración y priorización de las necesidades de los grupos sociales en mayores situaciones de vulnerabilidad, como se ha observado en: ancianos y discapacitados que viven en el área de la Habana vieja, agricultores del área rural de Viñales en la provincia de Pinar del Río, productores del municipio de Guisa en Granma, (consejos populares de de Corralillo y Vitorino), habitantes del área afectada por el proceso de reconversión azucarera en el CAI Paraguay en Guantánamo.

Se debe entonces mejorar los procesos de difusión y devolución del contenido de los planes estratégicos en cuya definición han participado los ciudadanos y la explicación concreta de recursos, plazos y entidades nacionales e internacionales que colaboran en los mismos.

Respecto a la participación de los grupos de trabajo locales y grupos de trabajo provincial, resulta destacable que la identificación de prioridades y definición de estrategias de actuación a nivel provincial y municipal se realiza utilizando metodologías participativas. El elemento fundamental del CNC es que el grupo municipal y provincial viajan a la Habana, al CNC, para explicar su proyecto y defenderlo. Sobre este punto fueron analizadas las actas de los CNC donde aparecen los participantes. Este mecanismo resulta clave en el proceso por lo que se recomienda mantenerlo.

El diseño de la participación de los poderes locales, permite afirmar que se ha previsto adecuadamente la mecánica de apropiación e institucionalización del Programa tanto por parte de las autoridades nacionales (MINVEC) como por los presidentes provinciales y municipales que reconocen la utilidad de los grupos de trabajo como instrumento técnico de planificación, ejecución y evaluación de las políticas locales. Además la descripción del Programa Marco, permite una estructura articulada que permite gestionar el desarrollo desde el nivel municipal al provincial y nacional de manera coherente con la política del gobierno cubano.

## **8.2 Los ejes transversales**

El enfoque de género aparece como enfoque transversal en el Programa, para cada una de las intervenciones y como línea de acción específica del PDHL-PNUD, contemplada en la definición del Programa Marco y en la formulación de los proyectos específicos. Se fundamenta en los compromisos adoptados en la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing y se manifiesta en la voluntad explícita de incorporar el enfoque de género en la

planificación estratégica del territorio y a la Federación de Mujeres Cubanas en los grupos de trabajo.

El Programa Marco señala como 5º eje prioritario de actuación: “La aplicación del enfoque de género transversal en todas las actividades e iniciativas de desarrollo local”, lo que no excluye su incorporación a nivel nacional.

A nivel local se incluye el objetivo estratégico: “Aplicar el enfoque de género de forma transversal en todas las acciones en el marco del programa a través del apoyo a la implementación del Plan de Acción Nacional en aplicación de los acuerdos de la Conferencia de Beijing.

A nivel de los territorios se incorpora esta prioridad en relación al cumplimiento del objetivo 3 del Milenio. El Programa facilita acciones positivas de “mujer en desarrollo” con acciones que permiten a la mujer tener espacios para alcanzar la equidad de género. Por ejemplo el documento de líneas directrices para la provincia de Guantánamo, incluye entre sus actividades específicas: la creación de empleos creados para mujeres, las actividades específicas de capacitación a mujeres, el apoyo a la Institución de la Federación de Mujeres Cubanas, así como la promoción de espacios de participación en los grupos de trabajo provincial y municipal.

En cuanto al desarrollo de esta línea de actuación, el equipo evaluador ha podido constatar la existencia de una representante de la materia en el grupo de trabajo de Granma y la existencia de un comité que tiene su propia planificación de trabajo y que vela por la incorporación del enfoque de género en la totalidad de las acciones en los grupos de trabajo de Pinar del Río y Guantánamo.

En lo que respecta al enfoque medioambiental; se define como un eje prioritario de actuación: “4. Apoyo a la constitución y funcionamiento de los sistemas locales de planificación territorial y de inversión en el medioambiente”, como objetivo estratégico a nivel nacional mediante el apoyo a la Agenda 21 a nivel local y en los territorios: “Favorecer la aplicación de criterios de sostenibilidad medioambiental en las acciones de desarrollo realizadas en los territorios ámbito del programa”.

En cuanto a la planificación estratégica a nivel provincial se incluye expresamente atendiendo a las necesidades del área geográfica para “Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente”. El equipo evaluador pudo observar varios ejemplos de la aplicación de la variable ambiental en el terreno, como por ejemplo en Bayamo con el manejo de la cuenca del río Bayamo con Agenda 21, en Guantánamo se desarrolla mediante el apoyo a acciones de reforestación, empleo de energía renovable en Pinar del Río, etc.

El tema ambiental ha sido una de las líneas que ha generado más sinergias y espacios de coordinación entre los diferentes programas del PNUD, en el marco del Programa País 2003-2007. Algunas iniciativas del Programa de pequeñas donaciones auspiciado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) son coordinadas y vinculadas con los proyectos del PDHL-PNUD logrando sinergias importantes.

Con base en lo ejemplificado, se coincide en que estos dos ejes transversales son vitales para lograr la sostenibilidad del desarrollo y que han sido bien planteados y bien manejados. Por lo tanto, la incorporación de estos ejes transversales resulta pertinente, necesaria y alineada con las prioridades nacionales y los compromisos internacionales.

### **8.3 A nivel de la Dirección del Programa**

Como ya se dijo anteriormente el desarrollo del programa ha facilitado las relaciones y participación de múltiples actores nacionales, locales y extranjeros. Las habilidades

gerenciales así como las relaciones humanas del equipo central del PDHL-PNUD han permitido mantener los vínculos entre los diferentes actores y sus agendas. Esta habilidad de relacionamiento le ha permitido al programa servir de catalizador y de foro de discusión de las diferentes opciones para conciliar agendas y visiones. Es evidente la armonía y respeto que existe entre el equipo del PDHL-PNUD y las autoridades locales y grupos organizados.

Con respecto a los procesos de aprobación y uso del presupuesto del programa y el mecanismo de toma de decisiones; la mayoría de los entrevistados manifiestan la necesidad de poner en marcha mecanismos que agilicen la ejecución descentralizada de los recursos, transfiriendo esta competencia a nivel provincial, por lo que se han formalizado peticiones en este sentido. Esto requiere respuestas rápidas y un proceso de reformas y toma de decisiones tanto por parte del PNUD, como de las autoridades nacionales pertinentes .

Esta iniciativa de desconcentración, es sin duda una cuestión a debatir de manera inminente ya que podría facilitar la ejecución y gestión del Programa. Ver propuesta del grupo de trabajo de Guantánamo. El actual sistema de toma de decisiones, aprobación del gasto, emisión de cheques y envío de los cheques físicos hasta el lugar donde esta el proveedor, es tan largo y complejo, que sin duda fue una de las causas para que durante el 2007 un porcentaje importante del presupuesto se retrasara en la justificación, retrasos en la gestión y dificultades para los actores en cuanto a sus controles de cuentas y sistemas de fiscalización nacional; y lo más importante, es en muchos casos los insumos o servicios que se querían adquirir ya no estaban disponibles cuando llegaron los cheques al territorio.

La excesiva centralización en la gestión de los fondos del programa y la complejidad de los procedimientos administrativos de autorización de compras por parte del Comité de Compras del Programa, procesos de aprobación y compras y firma de cheques individualizados es uno de los temas recurrentes y que aparece reflejado en muchas de las entrevistas tendentes a agilizar los procedimientos.

Es necesario destacar el esfuerzo conjunto entre el MINVEC y el PNUD realizado durante el periodo 2006-2007 para actualizar la justificación de las cuentas, paralizando temporalmente la ejecución de fondos, medida que si bien ha sido drástica ha permitido actualizar la información y reflexionar sobre la funcionalidad del sistema y como corregir algunas deficiencias en los sistemas de pagos y liquidaciones.

Recomendaciones:

Se tendrá que hacer un ejercicio de experimentación y validación de procedimientos para agilizar y descentralizar los mecanismos administrativos. Siempre en concordancia con las regulaciones de los dos promotores del Programa, el MINVEC y el PNUD. Se buscará evitar que la suma de los dos procedimientos burocráticos recargue la descentralización y autonomía de gestión del PDHL-PNUD, este esfuerzo deberá de ser acompañado con los suficientes recursos humanos en número y en calidad, con especializaciones en los temas que se requieran.

#### **8.4 Procesos de desarrollo local en los territorios.**

Las estructuras de gestión de los procesos de desarrollo local creados por el PDHL-PNUD desde el año 98, año en que se inició el programa son: 8 grupos provinciales y 53 grupos municipales. Todos ellos continúan funcionando y han demostrado su viabilidad, vigencia y efectividad.

A nivel operativo y organizacional, desde su inicio y lo siguen haciendo, las estructuras creadas, han contribuido a la priorización de necesidades existentes en los territorios y a la potenciación de sus recursos.

La modalidad de intervención desarrollada como metodología propia del Programa, a través de los Grupos de trabajo Provincial y Municipal ha resultado en un mecanismo intersectorial de programación y gestión local de los proyectos muy efectivo. Esta modalidad ha garantizado la articulación de las prioridades locales con las políticas nacionales, lo que se evidencia por el hecho de la composición intersectorial de los técnicos integrantes de los diferentes grupos cuya participación garantiza la incorporación de las prioridades sectoriales en la planificación del territorio, como por ejemplo representantes de los sectores salud, educación, planificación del territorio, la Federación de Mujeres Cubanas, , etc. y su coherencia con las políticas nacionales. En los grupos de trabajo visitados por el equipo de evaluación se evidencia la representación de todas las instancias en los grupos de trabajo y la presencia activa de los representantes del MINVEC en las provincias.

Las estructuras creadas y su funcionamiento en los procesos de desarrollo local han facilitado la integración real y la complementariedad de los Programas de NNUU y del PNUD, acercándolos a las necesidades reales de los ciudadanos en sus territorios.

Recomendaciones:

Seguir apoyando y aumentando las sinergias y complementariedades, especialmente en desarrollo local que ha resultado ser el objetivo prioritario del programa y dónde radica su principal fortaleza.

Otro aspecto en el que han incidido tanto las Agencias donantes, como la gerencia del PNUD, se encuentra en la valoración de la incidencia de la dispersión de proyectos y el desarrollo de intervenciones de bajo presupuesto sin mucho impacto.

Como metodología de gestión del programa, la implementación de intervenciones o acciones de bajo presupuesto (proyectos pequeños) se ha valorado por la totalidad de actores como una fortaleza inherente al programa que ha permitido responder a las necesidades reales de la población en los territorios. Aspecto que se desarrolla en cuanto al análisis de los resultados.

En este aspecto, la utilidad de dichas intervenciones quedaría justificada en un marco programático y sectorial de actuación siempre que fuera posible justificar la complementariedad de esas intervenciones y no de manera aislada.

## **8.5 Alianzas internacionales: movilización de asistencia técnica y financiera en un marco común**

Como ya se indicó ha habido un eficaz nivel de participación y coordinación entre distintos actores internacionales (agencias bilaterales, agencias de Naciones Unidas, entidades de cooperación descentralizada, ONG's y otros) e Instituciones nacionales (MINVEC, Gobiernos provinciales y municipales) tanto en relación al desarrollo del Programa en su dimensión estratégica como en los procesos de desarrollo local.

Esta modalidad de coordinación entre los múltiples actores de cooperación internacional que operan en el país es considerada acertada, permitiéndoles aunar esfuerzos en la consecución de objetivos comunes y ha resultado en una modalidad innovadora en la que se ha podido articular la cooperación bilateral con la multilateral y la especial incidencia de la cooperación descentralizada presente en Cuba, que han participado con el mismo nivel de incidencia que la Agencias de Cooperación, incluso con mayor relevancia por el momento político y de relaciones exteriores que vive el país con los miembros de la UE desde el 2003.

Las agencias y entes de cooperación han mostrado mucho interés en la fase de programación y diseño de los instrumentos del PDHL-PNUD y fue evidente también el interés en esta evaluación. La mayoría de grupos de trabajo manifestaron su deseo de contar con la

participación de los representantes de las Agencias de cooperación en algunos de los momentos más importantes del proceso. Sin embargo, ninguna de las agencias no tienen presencia en ninguna provincia, por lo que la gestión del PDHL se torna vital para la ejecución de la colaboración que prestan.

En este punto es necesario destacar que las Agencias que pueden participar, Canadá y Suiza, han sido invitados a todos los CNC y han estado presentes cada vez que se analizan los proyectos que ellas financiaban. Las demás agencias, incluyendo España, no podían participar en el CNC porque el gobierno de Cuba decidió en el 2003 eliminar toda relación directa con ellas en materia de cooperación. Esta situación probablemente cambie a partir de las nuevas decisiones adoptadas en relación con la cooperación internacional.

A nivel de Dirección del Programa y en su nivel más estratégico a pesar de las diferentes reuniones con donantes convocadas por la oficina del PDHL-PNUD Cuba, con una periodicidad en torno a los cuatro meses (reuniones de puesta en común y actualización que han sido documentadas), se aprecia la necesidad de reforzar los canales y espacios de coordinación (a petición expresa de los actores internacionales) así como la ampliación de los mecanismos de comunicación y transmisión de información (informes de seguimiento, cierres de proyecto, informes de justificación, más allá de las justificaciones económicas requeridas conforme a la legislación nacional de cada uno de los donantes).

Recomendaciones:

Potenciar la participación de las agencias donantes mediante la celebración de reuniones periódicas, incluso la celebración de mesas sectoriales a nivel central para analizar no solo el desarrollo de los proyectos que se realizan en los territorios, sino priorizando la planificación, programación, seguimiento y evaluación de la visión estratégica del PDHL-PNUD.

Mejorar la difusión de informes y publicaciones, para dejar sistematizados los procesos y experiencias en los territorios.

En relación a la coordinación general de actores y dado el nivel de credibilidad e institucionalización alcanzado por el PDHL-PNUD, se sugiere evaluar la posibilidad de constituir una "mesa sectorial de actores internacionales y nacionales", coordinadas desde el MINVEC y donde podría asumir un papel fundamental la capacidad instalada por el PDHL-PNUD.

Por otro lado es evidente la necesidad de priorizar algunas líneas estratégicas y concentrarse y enfocar el Programa en pocas líneas de actuación en donde el Programa haya tenido más impacto. Esta claro que el Programa no puede seguir creciendo en alcance programático y espacial sin tener consecuencias en la calidad de las intervenciones. Es importante lograr un equilibrio consensuado entre la necesidad de concentración en temáticas, y la naturaleza y exigencia de los actores locales cubanos y actores internacionales descentralizados acerca del apoyo a las prioridades definidas por cada territorio cubano.

Se recomienda hacer el ejercicio de agudizar el enfoque de actuación sectorial y geográfica para el próximo periodo 2008-2012.

El hecho de que desde el 2006, exista una iniciativa global "Art multidonantes" gestionada desde Ginebra como un marco de referencia global de todos los Programas Multidonantes de articulación de actores del PNUD podría aportar algunas ventajas:

-La existencia de un marco global y estratégico de actuación que podría convenir y hacer alianzas estratégicas con actores internacionales con visión a largo plazo y para varios países y sectores.

-Dotar al programa de instrumentos de planificación, gestión y evaluación comunes. Muchos de los cuales tendrán su origen en la experiencia de Cuba por tratarse de la iniciativa con mayor trascendencia, impacto y duración.

-La posibilidad de movilizar conocimientos y recursos de un país a otro. Sin duda por el nivel de capacitación de los recursos humanos y capacidades creadas con el PDHL-PNUD en Cuba, resultaría especialmente interesante que el personal capacitado pueda apoyar la formación de recursos humanos en otros países en los que está empezando el Programa Art.

## 9 Armonización del Programa

En cuanto al desarrollo del proceso de colaboración económica, que implica la aprobación de proyectos de colaboración, la apertura de cuentas, los sistemas de control y seguimiento; el programa se ha desarrollado siguiendo las directrices del MINVEC, que desde el 2006 se recogen en la Resolución N.15-2006.

El Programa ha seguido las normas y procedimientos para la ejecución de proyectos establecidos por el PNUD. El desarrollo de los proyectos que integran el PDHL-PNUD esta totalmente armonizado con las disposiciones legales establecidas por el Gobierno Cubano. Y cumple también con las disposiciones y regulaciones del PNUD; como ya se explico aún se tienen algunas deficiencias en la conciliación de la liquidación financiera de los desembolsos

Respecto a la armonización de procedimientos entre los actores socios internacionales que colaboran en el Programa se han planteado dificultades en cuanto a aspectos técnicos y financieros; tales como la necesidad de actualizar las herramientas, unificar modelos y procedimientos, utilizar un único formato de informe de avance físico y financiero, etc. Esta es una tarea pendiente y se recomienda seguir discutiendo la posibilidad de uniformizar los informes, modelos y procedimientos para evitar esa carga administrativa en la Dirección del Programa, de tener que informarle a cada agencia o actor con su respectivo formato.

Este aspecto resultó destacado en la evaluación promovida por COSUDE en el 2006, dónde se señala "A pesar de los esfuerzos del PDHL-PNUD por armonizar los procedimientos de los donantes como metodologías de intervención, formatos únicos y líneas directrices; todavía no se ha logrado un proceso armonizado, principalmente con la cooperación oficial".

Recomendaciones:

Este aspecto podría mejorarse con la elaboración de una guía que incluya todos los modelos, formularios y desarrollo de procesos de manera que aparezca sistematizada de manera uniforme como metodología propia del PDHL-PNUD y que debería anexarse a la firma de cualquier convenio de colaboración con cualquier actor que sin perjuicio de sus modelos técnicos y financieros propios de los sistemas de control de cuentas y fiscalización, supongan un compromiso de armonización de adecuarse a los procedimientos propios del PDHL-PNUD.

Para hacer efectivas estas propuestas, que se estiman necesarias por parte del equipo evaluador, será necesario fortalecer el equipo técnico de la Dirección del programa. Para dar seguimiento a estos asuntos de procedimientos y metodologías se requiere la contratación de un profesional que actúe como adjunto, responsable de estas cuestiones operativas, ya que el Coordinador deberá situarse en un plano más estratégico.

## 10 Gestión del programa. Mecanismos, recursos humanos, técnicos y financieros.

### 10.1 Proceso de gestión del programa

El PDHL-PNUD por diferentes razones ha ganado la confianza en los varios ámbitos y de los diferentes actores en el proceso del Desarrollo Local. Es un instrumento suficientemente conocido y con una metodología aceptada para seguir siendo un vehículo viable y confiable para canalizar la asistencia y el apoyo a las instancias locales. No obstante, a criterio de los evaluadores, el programa PDHL-PNUD necesita enfocarse más, agilizar los procedimientos administrativos y de toma de decisiones e incidir más en los instrumentos que garanticen la durabilidad y continuidad del proceso de descentralización y empoderamiento de las comunidades y autoridades locales.

Corresponderá a todos los actores interesados, al Gobierno de Cuba, en todos los niveles, central, provincial y municipal, a las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, a la Cooperación Bilateral y la cooperación descentralizada presente en Cuba, cooperar para que el programa siga teniendo características diferenciadas que le permitan ser ese instrumento que va abriendo brecha en el proceso evolutivo del contexto cubano.

El comienzo de la iniciativa del PDHL-PNUD en Cuba coincide temporalmente con la política del Gobierno cubano expresada muy claramente en la Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba (1997), que plantea: *“La economía territorial deberá asumir un papel cada vez más activo en la búsqueda e implementación de soluciones relacionadas con el Desarrollo Económico Local, en particular a partir de los recursos, cultura y tradición de cada territorio. De igual forma complementará las actividades nacionales sobre la base de las mismas premisas”*.

El PDHL-PNUD ha apoyado los procesos de descentralización de la administración pública y de las instancias de planificación y el desarrollo de mecanismos participativos en la toma de decisiones. Fue de los primeros meritos del PDHL-PNUD.

Estas ventajas del Programa le permitieron a las acciones de cooperación internacional que el Gobierno coordina contar con un vehículo suficientemente flexible para poner en práctica la política de fortalecimiento de los territorios a través del Desarrollo Económico Local, el PDHL-PNUD permitió experimentar y desarrollar la creatividad e innovación de las autoridades cubanas, y de la sociedad, sobre el proceso de descentralización.

### 10.2 El instrumento FRIDEL

En los últimos años se ha registrado una primera transferencia de responsabilidad en la gestión de recursos al nivel de las Provincias, lo que ha permitido valorar beneficios, riesgos y necesidades de un avance en la política de descentralización técnico administrativa.

Se abre con este proceso un nuevo espacio de gestión local y se plantea la necesidad de promover una nueva cultura de desarrollo local. La Ley de Perfeccionamiento Empresarial brinda una nueva perspectiva solicitando a las unidades municipales y provinciales establecer una propia contabilidad, identificar líneas propias de producción en relación con las características del territorio. También se reconoció la necesidad de fortalecer las capacidades locales de gestionar servicios públicos para enfrentar los retos del desarrollo local.

Es ese marco favorable para la gestión empresarial local se plantea, dentro del formato del PDHL-PNUD, el Fondo Rotatorio para Iniciativas Económicas Locales, -FRIDEL- que es un instrumento de crédito en divisas dirigido a los actores económicos de ámbito provincial y municipal interesados en crear empleo, desarrollar las potencialidades económicas locales e

identificar mecanismos de sostenibilidad de servicios sociales en los territorios donde opera el PDHL-PNUD.

Esta herramienta de desarrollo económico local concebida e implementada en el marco del PDHL-PNUD en Cuba, facilita la realización de iniciativas económicas no asistenciales capaces de movilizar los recursos humanos, técnicos, naturales y financieros existentes en los territorios locales o provenientes de la cooperación internacional. Estas iniciativas económicas son seleccionadas con los criterios de generación de empleo, aprovechamiento de recursos endógenos, encadenamientos productivos, impacto ambiental positivo, producciones para el mercado, sostenibilidad y su compromiso con la comunidad.

El mecanismo operativo

- La tasa de interés:
  - i) la tasa de interés anual de los préstamos FRIDEL se acuerda caso por caso;
  - ii) no podrá exceder el 10% ni ser inferior al 4%;
  - iii) en todos los casos la tasa de interés aprobada es menor a los préstamos que ofertan las instituciones bancarias, la cual oscila entre el 9 y el 18 %.
- El plazo del préstamo se clasifica en rápido (1-3 meses), corto (4-6 meses), mediano (7-15 meses), largo (16-24 meses); de todas maneras ningún plazo puede exceder los 24 meses.
- El monto total máximo es de 80.000 dólares.
- El instrumento es destinado a todas las formas económicas legales en el país que operan localmente.
- El receptor del préstamo pagará al BANDEC los gastos administrativos que no puede exceder el 1.5% del préstamo. El rango es entre 0.5 -1.5%
- Se prevé también la opción de un período de gracia que no puede superar los seis meses.

En el área de fortalecimiento a las capacidades productivas y seguridad alimentaria el principal resultado es el desarrollo de instrumentos innovadores en el proceso de reconversión de la industria azucarera del país hacia una diversificación productiva y procesamiento post-cosecha. Se percibe un potencial para futuras acciones de desarrollo económico local a través del FRIDEL, que sirve como fuente de crédito y promueve prácticas modernas de gestión de empresas.

En el ámbito rural la principal fuente de empleo sigue siendo la agricultura tradicional lo cual trae consigo la temporalidad de los trabajos agrícolas. Con el FRIDEL se han experimentado algunas de las potencialidades vinculadas a dar mayor valor agregado a la producción y se han promovido iniciativas de diversificación productiva en los campos forestal, pecuario y agrícola. El turismo también empieza a ser un área de mucho potencial e interés para la utilización del instrumento FRIDEL.

El desarrollo económico depende esencialmente de la capacidad para introducir innovaciones al interior de la base productiva y tejido empresarial de un territorio. El FRIDEL debe apoyar esto, y el PDHL-PNUD ha sabido combinar estos dos elementos de creatividad en la innovación y de fortalecimiento de capacidades gerenciales.

Otro aspecto que el PDHL-PNUD debe potenciar aún más, es la inversión en el Capital Humano, es obvio que se necesita de formación de competencias y funciones gerenciales

(cuadros directivos) especialmente en organizaciones mayores y más complejas, lo cual significa liderar el desarrollo.

En visita realizada al BANDEC se pudo constatar que los montos asignados para promover créditos FRIDEL, no son utilizados en su totalidad, el banco tiene tasas de ejecución variables, que en algunos casos no ha superado el 60% del total asignado para ese periodo. Llama la atención de los evaluadores que un instrumento de tanto impacto y con tanta demanda en los territorios no sea aprovechado en todo su potencial.

Como puede verse en la grafica a continuación, a partir del año 2006 se da un salto cuantitativo en los créditos FRIDEL, y por lo que se puede observar de lo ejecutado en el primer trimestre del 2008, este año se podría superar lo desembolsado en el 2006.



Años	Crédito Otorgado
2002	160,000.00
2003	459,177.00
2004	94,588.00
2005	26,715.00
2006	512,064.00
2007	200,000.00
2008	151,000.00
<b>Total</b>	<b>1,603,544.00</b>

Partiendo de la premisa que los emprendedores se forman y son producto del medio, el PDHL-PNUD podría promover en Cuba, un salto cualitativo con el nuevo patrón de desarrollo de la economía. Mediante programas de capacitación se puede iniciar o incrementar la intensidad de competencias en un grupo de empresarios que estén trabajando con créditos

FRIDEL o bien que hayan sido identificados para futuros créditos en ciertos sectores de la economía o bien por zonas territoriales.

El programa de capacitación basado en competencias para empresarios de micro y pequeñas empresas es utilizado actualmente por UNCTAD. Es recomendable analizar la posibilidad de, conjuntamente, con UNIVERSITAS, se pueda montar un programa de desarrollo de competencias empresariales que pueda aprovechar los conocimientos y experiencias generadas por UNCTAD en otros países.

El FRIDEL como instrumento de desarrollo debe de ser revisado en sus requisitos y normas y analizar la posibilidad de ampliar montos, plazos y otros elementos que pueden ser sujetos de cambios, para lograr el 100% en la ejecución de los desembolsos.

### **10.3 Recursos Humanos**

Ya se ha dicho que el programa del PDHL-PNUD tuvo mucho éxito desde el principio por varios factores y coyunturas, principalmente porque logró armonizar los intereses del Gobierno de Cuba, y la versatilidad del enfoque para la cooperación bilateral, entre otras. Sin embargo este crecimiento acelerado del programa en términos de número de socios, cobertura geográfica y amplitud de las líneas temáticas, no se vio correspondido por un aumento en el apoyo administrativo y sustantivo que necesitó el programa. Esa dinámica de crecimiento constante no le ha permitido a la Dirección del Programa fortalecer sus propias capacidades para atender la demanda creciente de las provincias y municipios, descuidándose áreas vitales como los aspectos administrativos, evaluación y seguimiento de las intervenciones, identificación de nuevos instrumentos de desarrollo, crecimiento y ampliación del FRIDEL, etc.

Se corre el riesgo entonces que el PDHL-PNUD pueda empezar a ser incompetente en atender las demandas tanto técnicas como administrativas sino se fortalecen los equipos humanos, tanto a nivel central en la Habana, como en las provincias.

El programa también se ha visto afectado por procedimientos y mecanismos nacionales que resultan poco flexibles y que se corresponden con una dinámica nacional donde confluyen problemas objetivos relacionados con las fuentes de suministros de un país bloqueado desde el punto de vista económico, por los Estados Unidos y las ineficiencias de los sistemas internos de redistribución de los recursos.

Una muestra clara de esta tendencia lo constituye el retraso en los pagos, emisión de cheques y entrega de facturas del PDHL, que a inicios del 2007 registraba la cifra de 1,9 millones de USD en Facturas Pendientes.

Esto obligó, tanto al PNUD como al MINVEC a tomar la decisión de suspender la ejecución financiera a aquellas provincias que tenían facturas pendientes, hasta que no estuvieran liquidadas estas cuentas. Después de mucho esfuerzo y atención se ha logrado reducir el monto pendiente de liquidar con facturas a US\$ 67,903 (diciembre 2007). Pero, para ello se tuvo que parar toda la ejecución y asignar más personal temporalmente para el efecto, este tipo de situaciones no se deben repetir en un Programa tan importante.

Se recomienda fortalecer los equipos humanos del PDHL-PNUD, tanto en el área administrativa como en las áreas técnicas, principalmente para evaluación, seguimiento y sistematización de las experiencias. El equipo central en la Habana debe ampliarse para responder a las demandas actuales, las nuevas áreas geográficas recientemente incorporadas al programa.

Esta falta de capacidades administrativas y técnicas dentro del PDHL-PNUD, no permite mantener un seguimiento óptimo del programa y una sistematización más adecuada de las

experiencias y lecciones aprendidas. No atender adecuadamente los procesos administrativos que requieren tanto el MINVEC, como el PNUD y los socios Cooperantes hace vulnerable al Programa.

Buscar formas administrativas más ágiles que reduzcan el número de pasos burocráticos y autorizaciones, principalmente en lo que se refiere a aprobación de proyectos y autorización de compras. Experimentar con adelanto de fondos a las provincias, y/o autorizar la emisión de cheques en el mismo momento en que se firma el acta del Comité de Compras, son algunos ejemplos del tipo de modalidades que se sugiere implementar

## **10.4 Eficiencia de las estructuras operativas por nivel de acción**

El desarrollo de la gestión del programa se realiza combinando la visión estratégica con los procesos de desarrollo local.

En el nivel de Dirección del programa, el equipo evaluador ha constado la emisión periódica de informes de seguimiento. También se realiza un informe de seguimiento anual del total del programa que integra la totalidad de acciones, instrumentos, aportes y actores participantes. Sin embargo, este tipo de informes que mide los avances en el desarrollo estratégico del programa y una planificación en conjunto para cada periodo., puede mejorarse

La participación de los actores socios internacionales se realiza a través de diferentes medios. La mecánica más institucionalizada es la celebración de reuniones de reflexión cuatrimestrales con las agencias bilaterales, estas reuniones son sistematizadas por el Programa.

Hasta el momento, el espacio de concertación y coordinación entre el PDHL-PNUD y el MINVEC, se encuentra en la celebración de las reuniones del Comité Nacional de Coordinación a las que son invitados los diferentes socios atendiendo a los temas que vayan a tratarse, además del contacto directo y continuo para tratar cualquier tema entre el PNUD, el Coordinador del PDHL y los interlocutores del MINVEC.

Recomendaciones:

Para facilitar los espacios de concertación, planificación y complementariedad deben mantenerse las reuniones de comité de seguimiento internas entre los socios.

La propuesta en este sentido, sería fortalecer la capacidad de gestión del programa lo que implica fortalecer las capacidades técnicas del mismo. El crecimiento y extensión del PDHL-PNUD ha sido superior a la capacidad técnica y de gestión, que necesariamente habrá de ser reforzada si se desea mantener el liderazgo del mismo en los procesos de articulación de actores y el acompañamiento a los procesos de desarrollo local.

A mediados del 2007 se incorporó el oficial de Programas del PNUD, lo que ha favorecido la gestión del programa. Pero se necesita fortalecer mecanismos internos del Programa para el monitoreo y el cumplimiento de las normas del PNUD.

No obstante, a nivel de dirección del PDHL-PNUD, hay que destacar que la persona que se encarga de los aspectos más estratégicos y políticos del programa también asume el seguimiento de los procesos técnicos y operativos, lo que resta efectividad a estos procesos técnicos y distrae la atención del Coordinador del Programa de los asuntos importantes y estratégicos.

En el momento actual, dada la capacidad instalada en los grupos de trabajo de los territorios y la importancia de potenciar la dimensión estratégica del programa, sería recomendable la

existencia de una figura de adjunto al Coordinador del Programa para ocuparse de estos aspectos más técnicos.

Además, una distribución sectorial de las áreas de trabajo, requeriría la combinación de expertos sectoriales que ya tiene el PNUD con la contratación de aquellos adicionales temporales, atendiendo a la trascendencia del sector. Sería aconsejable integrar un responsable del área de desarrollo económico que asumiría el seguimiento de los créditos Fridel.

A nivel local, en el momento actual, en el que los grupos de trabajo provinciales se encuentran institucionalizados pero requieren fortalecimiento en herramientas e incorporación de procesos de seguimiento y evaluación, además del acompañamiento que corresponde en la extensión a los municipios; sería deseable fortalecer el aporte técnico del programa con la presencia de oficiales de área en cada uno de los grupos de trabajo provinciales. En el diseño original del programa marco en el 2004, se establecía esta figura en la estructura operativa local. No se ha recibido ningún documento que justifique una modificación de este compromiso.

La totalidad de personal técnico y responsables políticos entrevistados al respecto, han puesto de manifiesto la fortaleza de esta figura de oficial de programa, que en todos los casos se valora como un agente dinamizador de los procesos y que permite garantizar la conexión con el resto de las provincias y con la dirección del programa. En la actualidad, solo existe un oficial de área en la provincia de Holguín (asistido de un cooperante) y un cooperante en el grupo de Cienfuegos.

El reforzamiento de la estructura técnica a nivel central y en los territorios, requerirá que un porcentaje importante del presupuesto se destine a mantener esta estructura que asume competencias en cuanto al desarrollo de procesos y permite crear la estructura adecuada para que otros actores utilicen la vía del PDHL-PNUD para el desarrollo de proyectos de impacto de manera complementaria. (Esto no excluye la reserva de porcentaje del presupuesto al capítulo de inversión, que se sigue valorando pertinente por su complementariedad). Como se ha observado, algunos cooperantes han manifestado su anuencia e interés en brindar técnicos o los recursos económicos para cubrir áreas temáticas y el nombramiento de oficiales de área, estas acciones se pueden combinar de tal manera que no incremente mucho ese porcentaje.

Esta estructura técnica del PDHL-PNUD fortalecida requeriría en paralelo una estructura técnica operativa en el seno del MINVEC. Se sugiere analizar conjuntamente entre PNUD y el MINVEC esta posibilidad.

## 11 Coordinación y complementariedad

El PDHL-PNUD se ha convertido en un espacio de coordinación entre diferentes actores que acompaña procesos de desarrollo territorial. Durante su desarrollo ha facilitado encuentros, intercambios y acceso a nuevos conocimientos.

En los grupos de trabajo visitados, Pinar del Río, Granma, La Habana y Guantánamo, se pudo percibir mucha empatía, conocimiento sobre los diferentes temas y compromiso, tanto como individuos como de las instituciones a las que representan. Esta concertación estratégica de actores locales, mostró la existencia de un liderazgo claro, con mucha capacidad de convocatoria y con espacios amplios y francos de discusión.

Se pudieron observar diagnósticos elaborados sobre el territorio, con análisis sobre las fortalezas y debilidades, así como amenazas de diferente naturaleza. Las líneas estratégicas desarrolladas en forma colegiada con representantes locales del sector público y privado. Los grupos de trabajo mostraron conocimiento y comprensión sobre el proceso de desarrollo local, como algo dinámico y continuo, que requiere de proyecciones de mediano y largo plazo.

En este reciente proceso de descentralización en donde se les da a los actores locales la responsabilidad de interpretar y decidir sobre sus prioridades y líneas estratégicas de desarrollo, se le devuelve al territorio el poder y con ello el orgullo para afrontar los retos que con escasos recursos deben resolver. Los actores locales han visto en el PDHL-PNUD ese mecanismo que les permite vincularse con las decisiones centrales, pero principalmente tener su propio espacio de discusión y análisis desde su territorio.

Al mismo tiempo el PDHL-PNUD permite abrir espacios para la contribución y el diálogo sobre estrategias nacionales con los ministerios y entidades nacionales competentes en ciertas temáticas. Esta posibilidad se da cuando existe una masa crítica de proyectos locales sobre una temática específica, a partir de los cuales se establece el contacto con la entidad nacional competente en la temática, ofreciendo los proyectos locales como experiencias piloto a la disposición de la entidad nacional para que sirvan de ensayo de aplicación de las estrategias nacionales en la temática, y al mismo tiempo los resultados innovadores de los proyectos locales puedan contribuir a la reflexión y definición de las estrategias nacionales

### 11.1 Elaboración y difusión de los Informes de seguimiento.

Existe información disponible sobre el desarrollo del programa, que permite tener información adecuada sobre los avances y retos pendientes en el marco de la planificación general contenida en el Programa Marco. A nivel local, se tienen informes de seguimiento trimestrales en desarrollo de los Planes Operativos Anuales que ejecutan los grupos de trabajo provincial y municipal.

El desarrollo del programa ha generado una gran cantidad y variedad de documentos que resulta complicado recopilar y que si estuvieran sistematizados y publicados resultarían más accesibles. Es decir que existe una deficiencia en la sistematización de la información y en la difusión de la información generada.

Los informes de seguimiento, presentan la siguiente estructura<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> Fuente: Modelo de informe anual del Programa de Desarrollo Humano Local 2006

-Resumen ejecutivo
-I. Introducción
-II. Tendencias principales
-III. Avances y Resultados (Fortalecimiento de capacidades, proceso de planificación participativa, desarrollo económico local, servicios, vivienda e informatización, enfoque y transversalización de género y alianzas internacionales)
-IV. Desafíos para el próximo año
-V. Informe financiero

La información contenida en este informe incluye avances y resultados de los objetivos previstos por el Programa en base a líneas prioritarias de actuación que son las 5 descritas en el Programa Marco.

El informe financiero es un cuadro, que incluye: número del proyecto, título, donante, pronóstico del gasto, gasto total y % de implementación. Se podría evaluar la pertinencia de incluir un mayor nivel de desagregación, por ejemplo. Distribución entre costos directos e indirectos, distribución sectorial o geográfica, aporte nacional.

Por otra parte, el Programa Marco prevé actividades, resultados e indicadores por objetivos específicos clasificados en los niveles internacional, nacional y local. Sería conveniente utilizar modelos de informe de seguimiento adecuados a la estructura que se tiene en el documento de planificación para garantizar un seguimiento adecuado y coherente con la lógica de la planificación.

Independientemente de la calidad y frecuencia de los informes de seguimiento se tiene la impresión por parte del equipo evaluador que no se toman acciones correctivas o se capitalizan las buenas practicas que se documentan en dichos informes. Nuevamente, debido a la gran carga de trabajo en la Dirección del Programa, no se tiene personal suficiente para darle lectura y sistematizar estos informes, lo que en algunas ocasiones ha desanimado a los grupos de trabajo que preparan dichos informes, porque no reciben comentarios ni retroalimentación.

## **11.2 Definición de indicadores.**

Ninguno de los informes de seguimiento anual del programa e informe elaborado en el 2007, incluyen el desarrollo de indicadores desagregados que permitan aportar información sobre avances en base a un esquema predeterminado y la definición de líneas de base. Se podría haber utilizado el esquema de indicadores incluido en los resultados del Programa Marco 2004-2006.

No obstante se pudo constatar que en la matriz de desarrollo humano local del MANUD y del programa país del PNUD, que sirven de marco estratégico a partir del 2008, ya se han introducido líneas base e indicadores.

También se está desarrollando un proyecto con la oficina nacional de estadísticas, con el que coopera el PDHL, para establecer indicadores provinciales por meta del milenio, que servirán tanto de línea base como de indicadores del impacto estratégico del PDHL.

A pesar de estos avances, es recomendable actualizar y mejorar los modelos de informes de seguimiento y en forma conjunta con Universitas, diseñar un programa de evaluación y seguimiento consistente y efectivo que retroalimente el sistema de toma de decisiones.

## 11.3 Procesos de evaluación:

A lo largo de los años se han realizado diversas evaluaciones:

- Evaluación externa en el 2002
- Evaluación externa en el 2006 (colaboración institucional) promovida por la Cooperación Suiza (COSUDE) y centrada en el apoyo prestado por esta Agencia Internacional y los procesos desarrollados en la provincia de Holguín.
- Evaluación final de cada uno de los grupos de trabajo provinciales.
- Creación del grupo de evaluación entre homólogos del PDHL-PNUD (creado en el 2004) el cual ha evaluado a las provincias de Granma, Pinar, Holguín, Guantánamo, Las Tunas y el municipio de Habana Vieja
- Talleres de auto evaluación
- Evaluación externa de UNIFEM realizada en el 2004.
- Evaluaciones del FAMSI en el 2007.

Después de revisar y analizar estos informes se evidencia una falta de estructura de reportes uniforme, este mismo informe no responde a un modelo estandarizado que permita dar seguimiento a algunas variables, conclusiones y recomendaciones de evaluaciones anteriores.

Se recomienda adecuar los modelos de informes de seguimiento a la coherencia descrita en el documento de planificación estratégica y el Programa Marco. De esta forma resulta más fácil medir los avances y sistematizar la información, así como darle seguimiento a algunos asuntos planteados previamente. Se propone discutir la necesidad de actualizar estos modelos y herramientas y presentarlos como formatos para las próximas evaluaciones.

La publicación y programación de la distribución periódica a las contrapartes y actores internacionales, mejoraría la información sobre el desarrollo y avances del programa. Para la elaboración de estos informes intermedios en ocasiones se ha contado con apoyo externo de consultorías contratadas, ya que la dirección del programa no cuenta con técnicos suficientes para asumir las labores de elaboración y difusión que necesita este programa.

La actualización del sitio Web del PDHL-PNUD facilitará el acceso a todos los documentos de planificación, seguimiento y evaluación, tanto de los estratégicos como los relativos a los procesos de desarrollo local y proyectos de impacto.

## 12 Otros aspectos relevantes a destacar

### 12.1 Intersectorialidad

En el proceso de gestión del programa queda garantizada la Intersectorialidad con la participación en los grupos de trabajo provinciales y municipales de representantes permanentes de distintos sectores (representantes de diferentes Ministerios y Organizaciones sociales: Salud, Educación, Economía y Planificación, MINVEC, CITMA, FMC, productores organizados, etc.). Esta concertación intersectorial contribuye a una visión global en la planificación y gestión integrada del desarrollo de la provincia o del municipio y ha sido

valorada por los actores responsables, ciudadanos y constatado por el equipo evaluador como una ventaja inherente del programa.

A diferencia de cualquier órgano técnico adscrito a una instancia concreta, los grupos de trabajo por su composición multisectorial constituyen un instrumento técnico de apoyo a las instancias políticas; Gobiernos provinciales y municipales que garantizan la incorporación de prioridades de cada sector y actúan como vínculo entre los ciudadanos y las distintas instancias administrativas y políticas. Además la extensión del programa a nivel municipal permite incorporar y acompañar el proceso de combinación de prioridades en todos los sectores hasta el nivel municipal y más cercano de respuesta a las necesidades reales de los vecinos del municipio.

## **12.2 Alcance territorial**

El PDHL-PNUD se basa en la organización de base con representación territorial. La modalidad de proyecto es el principal instrumento de intervención. Se elaboran en el territorio y responden a necesidades identificadas con la participación de los actores locales. Se busca la presencia activa de los gobiernos municipales y provinciales en la identificación de los proyectos y dentro del marco del PDHL-PNUD. Por lo tanto predomina la visión territorial integral, integrando en los procesos de desarrollo local los aspectos sectoriales. (Evaluación COSUDE 2006).

Esta manera de articulación ha resultado novedosa y pertinente hasta el momento, ya que el Programa se ha convertido en un instrumento ágil de respuesta a las necesidades del territorio, lo que le ha conferido credibilidad e institucionalización de los procesos de desarrollo local.

En la actualidad opera en 8 de las 14 provincias, en 53 municipios además de la Habana Vieja. Este esquema que se mantiene en las 8 provincias, ampliando paulatinamente la creación de estructuras en el ámbito municipal, debería consolidarse antes de continuar extendiéndose (por lo menos con fondos del Programa), incluyendo en esta articulación la provincia de la Habana. Esta consolidación podría consistir en graduar a ciertos grupos o ámbitos, toda vez que ha sido confirmada la eficacia de la gestión de la Oficina del Historiador y del Grupo de trabajo municipal de la Habana Vieja, por ejemplo.

## **12.3 Ciclos de programación - Ejecución**

Ha quedado constatado el cumplimiento de plazos y cronogramas en los procesos de desarrollo local en los territorios en los que opera el Programa, ya que la programación operativa anual se desarrolla en cada uno de los territorios.

En cuanto a la gestión del programa, han quedado evidenciadas la lentitud y la ineficiencia, en la gestión de compras, lo cual ha afectado la posibilidad de acceder a los suministros y materiales que se encuentran en el mercado de manera efímera. Como ya se recomendó en capítulos anteriores, los procesos de gestión de compras excesivamente centralizados en el Comité de Compras del Programa requieren urgentemente un proceso de reflexión y de medidas descentralizadoras tendentes a agilizar la tramitación financiera del presupuesto del programa.

## 12.4 Cofinanciación de los planes operativos

El PDHL-PNUD ha constituido una ventana de oportunidades desde su creación, por un lado el PNUD cuenta con el aprecio y confianza del gobierno y por otro el mismo gobierno valora este instrumento como positivo. Estos elementos coadyuvaron para que el PDHL-PNUD pudiera funcionar como un importante instrumento de descentralización. Es importante destacar que ha sido el Gobierno de Cuba, quien ha favorecido la continuidad del programa, porque ha habido una voluntad política claramente manifiesta.

La lógica descentralizadora del MINVEC constituyó uno de los rasgos distintivos del proceso de desarrollo local. Como estructura de coordinación se parte de la experiencia de los Consejos Populares. Según reforma constitucional de 1992, estos están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones, representan la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del poder popular municipal, provincial y nacional; promueven la mayor participación de la población y las iniciativas locales para la solución de sus problemáticas.

El MINVEC a través del PDHL-PNUD inicia las primeras innovaciones con los Grupos de Trabajo, tanto provinciales como municipales (en algunos casos). Los actores locales al sentirse partícipes de su propio desarrollo y con recursos económicos para incidir, desarrollan toda una dinámica participativa porque se dan cuenta que es el proceso en el cual ellos (los interlocutores locales) contribuyen y comparten el futuro de su territorio.

Algunas de las debilidades identificadas por la misión de evaluación en la operación de estos grupos de trabajo se refieren principalmente a la falta de equipamiento y logística en el nivel municipal y provincial. Se requiere hacer un análisis sobre las necesidades de los Grupos de Trabajo, de capacitación, de comunicaciones (fax, Internet, telefonía móvil, etc.) y de transporte para brindar asistencia técnica y dar seguimiento a los proyectos.

Otro elemento que debe revisarse cuidadosamente son los procedimientos administrativos para la aprobación y ejecución de los proyectos. Si se suman los requerimientos del MINVEC y los procedimientos administrativos del PNUD, los proyectos enfrentan situaciones en las que cuando finalmente se aprueba el suministro, las necesidades han cambiado, o los bienes, que se deseaban, ya no están disponibles en el mercado.

Ha podido comprobarse que el primer contribuyente financiero al programa ha sido y continúa siendo el Gobierno Cubano que asume los mayores porcentajes de aporte. Lo que se evidencia por el aporte de personal y recursos de capacitación a los técnicos que integran los grupos de trabajo a nivel provincial y municipal, así como importantes gastos de funcionamiento de dichas estructuras.

El aporte total al programa por parte del Gobierno Cubano (representado por el MINVEC) ha consistido en 62,387,801 millones en Moneda Nacional, mientras los aportes externos representan 50 millones USD<sup>5</sup>

Este aporte contrasta con insuficientes recursos que se destinan a los procesos de seguimiento y evaluación. Los procesos de planificación participativa resultan esenciales pero no exclusivos, ya que durante la ejecución de las intervenciones resulta imprescindible hacer un seguimiento continuo y una evaluación que aporte lecciones aprendidas para el futuro.

---

<sup>5</sup> Fuente propia del PDHL. Información económica contenida en la presentación general del PDHL-PNUD

Todos los indicios, apuntan hacia una gestión transparente de los fondos. Durante todas las visitas, entrevistas y presentaciones no se presentó el tema de corrupción o malversación de recursos, nadie señaló irregularidades en la gestión económica del programa.

## **12.5 Cumplimiento de los Objetivos del Milenio**

Los informes de resultados revisados evidencian que a nivel de los grupos de trabajo se está dando importancia al cumplimiento de los Objetivos del Milenio y a su sistematización en los informes, dónde se recogen resultados obtenidos anualmente en cada una de las áreas geográficas. Esta faltando un informe global de incidencia del PDHL-PNUD en su contribución a la asociación mundial de desarrollo que señala el objetivo 8.

Se incluye como anexo la actualización del avance en cuanto a los indicadores de desarrollo humano específicos para Cuba en las áreas geográficas en las que opera el Programa haciendo un análisis comparativo partiendo de la línea de base de la situación de partida y su vínculo con los compromisos adoptados en el marco de los Objetivos del Milenio.

## **12.6 Fortalecimiento de capacidades**

El desarrollo del Programa ha aportado formación y capacitación a los cuadros técnicos integrantes de los grupos de trabajo, los que han asumido un importante papel como instrumento de planificación, asesoría y gestión del desarrollo de las provincias y municipios y no solo de los proyectos y líneas estratégicas definidas como específicas para el programa. Lo cual a su vez contribuye a un mayor empoderamiento de los actores locales.

En relación al fortalecimiento de capacidades locales, resulta destacable, la formación recibida por los técnicos que integran los Grupos de trabajo que han recibido formación específica en metodologías participativas, lo que ha permitido la incorporación de estas técnicas y garantizar la apropiación ciudadana en los procesos de planificación del territorio.

Universitas constituye el componente nacional de capacitación del Programa. Acompaña la formación y capacitación teórico-práctica del personal local de las diferentes provincias y municipios donde opera. Este componente de Universitas permite relacionar y dar continuidad a las iniciativas locales, formuladas en los planes de acción del programa, con la finalidad de fortalecer la puesta en práctica de acciones para alcanzar las metas establecidas en la Cumbre del Milenio para el 2015.

Universitas/Cuba es un programa que promueve la capacitación e innovación en el campo del Desarrollo Humano Local apoyando la transversalización del enfoque de género, y potenciando el fomento de la economía local. Desde un inicio las actividades de Universitas / Cuba fueron concebidas a partir de la organización de claustros de profesores nacionales como internacionales de alto nivel profesional y destacada ejecutoria intelectual.

El objetivo central de los cursos que ofrece Universitas, es la calificación del personal local a fin de fortalecer el enfoque integral de recuperación de centros históricos y su desarrollo integral, así como la conformación de la red nacional de centros históricos y su interrelación con las redes de América Latina, Europa y otros continentes. Hasta el momento de han desarrollado 9 diplomados.

El proyecto Universitas permite transversalizar las líneas estratégicas del programa, a través de cursos y diplomados en los que participan tanto los actores del programa PDHL-PNUD, como funcionarios, miembros de las autoridades y usuarios de los proyectos. Adicionalmente

a los cursos, se han creado los Laboratorios Universitarios radicados en las universidades de las provincias.

También se ha iniciado un proceso de difusión de los resultados del PDHL-PNUD a través de la creación de páginas Web que coordinan estos laboratorios. Este proyecto se sustenta en la red de Universidades y sedes universitarias existentes en el País.

Las autoridades a nivel provincial, municipal y local consideran que la capacitación de los usuarios resulta estratégica. Asimismo, identifican en los grupos de trabajo, espacios de discusión y apoyo a la gestión institucional, claves para el desarrollo local. Algunos de los grupos de trabajo, tanto provinciales como locales, han pasado a contribuir en el diagnóstico de los problemas y en el diseño de estrategias de desarrollo provinciales, municipales y locales.

En el ámbito de los municipios se observa un avance importante en la identificación y preparación de los miembros del grupo de trabajo. Sin embargo, resulta indispensable fortalecer aún más la capacitación a nivel de los municipios, así como la preparación de los usuarios directamente implicados en los proyectos.

## **12.7 Planificación participativa**

El Programa ha desarrollado experiencias innovadoras que promueven transformaciones integrales en el desarrollo local, pero a través del empoderamiento de la localidad y sus habitantes. Este objetivo resulta esencial y es necesario fortalecerlo. Se plantea mejorar el nivel de vida de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.

Para lograr este objetivo deberá fortalecerse la capacitación de las instituciones locales para mejorar su respuesta ante las prioridades de desarrollo del municipio y de las comunidades.

Por otra parte, este programa ofrece un cambio en la visión del desarrollo que implica legitimar espacios de participación para la mujer.

Se debe fortalecer el espacio creado con los Consejos Populares, como espacio participativo específico y legítimo con mecanismos para la interacción entre los ciudadanos y sus delegados del poder popular.

Los usuarios de los proyectos deben participar más activamente, no solo como receptores de los beneficios, sino también en las capacitaciones.

## **12.8 Desarrollo económico local: mejoramiento del empleo y capacidades empresariales**

El programa ha tenido un impacto notable al beneficiar directamente a 670,000 personas e indirectamente a aproximadamente 5,250,000, al ejecutar 900 proyectos locales.

Algunos de los proyectos han incidido favorablemente como aportes a la estrategia de desarrollo nacional. Entre ellos se incluyen:

- Reconversión industria azucarera
- Formas novedosas de Planificar
- Fortalecimiento del enfoque de Género en el análisis y ejecución de los proyectos
- Desarrollo de la Informatización y la economía local

Según los informes del Programa se han creado 5,700 nuevos empleos, que constituyen el 3 % de los totales creados en las áreas geográficas de acción. Se rehabilitaron 700 viviendas. Se han otorgado créditos por más de 1,600,000 dólares a través del FRIDEL a 17 pequeñas o medianas empresas y/o cooperativas locales.

Los resultados de todas las iniciativas emprendidas por el PDHL-PNUD en el desarrollo de las líneas de acción han contribuido al debate sobre nuevos enfoques de la planificación territorial, a cambiar mentalidades, a mejorar la calidad de vida de la población, en fin al desarrollo humano y a reducir la pobreza.

### **13 Síntesis de la Evaluación Externa**

Los evaluadores han constatado como elementos positivos los que a continuación se enumeran:

- El diseño del PDHL-PNUD desarrolla un modelo participativo desde las bases.
- El análisis a nivel de los consejos populares presupone participación en el establecimiento de los intereses de la localidad.
- Metodología de diagnóstico y estrategia adecuados.
- Resultados positivos en cuanto a:
  - (a) Fortalecimiento de las capacidades locales de programación y gestión; (b) Creación de nuevos instrumentos técnicos, tecnológicos y normativas y transformaciones; (c) Articulación con el esfuerzo permanente del país de innovar y enfrentar los Objetivos del Milenio; (d) Transformación y aceleración de los procesos priorizados por el país; (e) Aumento de la acción coordinada de los diferentes actores de cooperación internacional.
- Cooperación descentralizada entre comunidades locales cubanas y europeas y de otros continentes
- Adecuación al contexto sociocultural y político y a los procesos de desarrollo a nivel nacional y local.
- Métodos de trabajo e instrumentos innovadores (reconversión de la industria azucarera, tanque de pensamiento para romper paradigmas, etc.)
- Enfoque participativo, horizontal, intersectorial y multi-actores
- Alto nivel de apropiación local que contribuye a la sostenibilidad de los resultados.
- Agilización de la cooperación descentralizada existente (red de alianzas).
- Catalizador de cooperación Sur-Sur.
- Modelo para la programación y ejecución interagencial.
- Aceptación, credibilidad e institucionalización del programa.
- Coherencia externa: garantizada por la inclusión del PDHL-PNUD como una de las prioridades del documento del país del PNUD (2003-2007) y del Multiyear Funding Framework de Cuba (2004-2007).
- Continuidad: concordancia plena con los objetivos del MANUD 2008-2012.

- Importante experiencia de articulación de la cooperación internacional en Cuba.
- Trascendencia: los actores con capacidad para desarrollar acciones bilateralmente, utilizan el PDHL-PNUD para complementar y sumar esfuerzos.
- Programa Marco: diseño innovador al combinar la visión estratégica con la puesta en marcha y apoyo a procesos de desarrollo local.
- El diseño de estructuras para el desarrollo local tiene incorporadas la viabilidad y funcionamiento más allá del financiamiento externo.
- Creatividad en el diseño de componentes complementarios como FRIDEL, Universitas-Ideass, prevención y manejo de desastres, género, medio ambiente, etc.
- Coherencia interna: responde a una lógica de desarrollo hacia la consecución de un objetivo global.
- Gran número de objetivos específicos como compromisos de actuación.
- Se integran y priorizan las necesidades de los grupos sociales más vulnerables.
- Metodología participativa en cuanto a la identificación de prioridades y definición de estrategias (poderes locales y grupos de trabajo).
- Reconocimiento por parte de las autoridades nacionales (MINVEC) y por los presidentes provinciales y municipales de los GT como instrumento técnico de planificación, ejecución y evaluación de las políticas locales.
- Enfoque de género como área transversal y específica dentro del Programa Marco y como prioridad en relación al cumplimiento del Objetivo.3 del Milenio.
- Existencia de especialistas en la incorporación del enfoque de género a los proyectos en algunos GTP visitados : Granma, Pinar del Río y Guantánamo.
- Enfoque medioambiental como área transversal, prioridad del programa y como línea de creación de mayores sinergias y espacios de coordinación con los otros programas del PNUD.
- Destacable: esfuerzo MINVEC-PNUD en la actualización de la justificación de las cuentas.
- A nivel operativo y organizacional, las estructuras creadas han contribuido a la priorización de necesidades existentes en los territorios y a la potenciación de sus recursos.
- Mecanismo útil respecto a la ejecución y coordinación de intervenciones de cooperación al desarrollo.
- La metodología propia de GTP y GTM ha resultado un mecanismo intersectorial de programación y gestión local de los proyectos, garantizando la articulación de las políticas locales con las políticas nacionales.
- Representación de todas las instancias en los grupos de trabajo y presencia activa de los/as representantes del MINVEC en las provincias.
- Las estructuras creadas y su funcionamiento en los procesos de desarrollo local han facilitado la integración real y la complementariedad de los programas de agencia y fondos de NNUU acercándolos a las necesidades reales de la ciudadanía en sus territorios.

- Oportunidad a futuro de actuar como vía/instrumento dentro del ámbito del desarrollo local para las agencias bilaterales, cuyas líneas de intervención en ocasiones tienen un carácter eminentemente transversal.
- Modalidad innovadora en la que se ha podido articular la cooperación bilateral con la multilateral.
- Flexibilidad que permite que el programa responda a las necesidades y prioridades del gobierno central (MINVEC), del Gobierno Provincial y de las agencias cooperantes.
- El PDHL-PNUD permitió experimentar y desarrollar la creatividad e innovación de las autoridades cubanas y de la sociedad sobre el proceso de descentralización.
- Existencia de un liderazgo claro, con mucha capacidad de convocatoria y con espacios amplios y francos de discusión.
- Los actores locales ven en el PDHL-PNUD ese mecanismo que les permite vincularse a las decisiones centrales, pero principalmente tener su propio espacio de discusión y análisis desde su territorio.

El nombramiento de un nuevo oficial de programa para el PDHL por parte del PNUD, debe contribuir mucho a distribuir cargas de trabajo y atender de mejor manera las demandas de las Provincias.

Sin embargo, simultáneamente es necesario reflejar algunos factores limitantes u obstáculos sobre los que sería necesario trabajar para poder optimizar el funcionamiento del programa:

- Sería conveniente documentar en el Programa Marco del PDHL-PNUD las circunstancias de prórroga de las líneas de actuación.
- Los Grupos de trabajo provinciales requieren más apoyo en equipamiento, capacitación y vehículos para evaluación y seguimiento.
- Los indicadores de los proyectos se refieren más a actividades que a resultados y no incluyen dimensión temporal ni elementos valorativos cuantitativos ni cualitativos.
- Sería conveniente desarrollar aún más el intercambio de experiencias positivas entre las diferentes regiones que cubre el Programa, ya que este resulta todavía insuficiente comparado con las potencialidades.
- Se ha podido constatar que los beneficiarios/as-participantes en algunos de los proyectos NO conocían bien que aliado internacional del PDHL que había apoyado un proyecto local, ya que se interrelacionan y a veces resulta confuso para los beneficiarios, aunque SI conocían y disfrutaban la mejoría y el apoyo que se había dado a su comunidad, de ahí que queda evidenciada la sostenibilidad del proyecto.
- Excesiva centralización en la gestión de los fondos del programa.
- Complejidad de los procedimientos administrativos de autorización de compras.
- La participación de las agencias presentes en el programa en las reuniones de coordinación de los GTP y GTM en las áreas en que están presentes, no resulta suficiente.
- El crecimiento acelerado del programa en términos de número de socios, cobertura geográfica y amplitud de las líneas temáticas, no se ha visto correspondido por un aumento en el apoyo administrativo y sustantivo que necesitó el Programa. Riesgo: el programa puede empezar a ser incompetente en atender las demandas técnicas y

administrativas si no se fortalecen los equipos humanos tanto a nivel central como provincial.

- Aunque se constató la existencia de recursos y esfuerzos locales y nacionales que se dedican al seguimiento, este aún resulta insuficiente. Asimismo, la capacidad técnica disponible también resulta escasa, el Coordinador del Programa es quien asume los aspectos estratégicos y políticos y al mismo tiempo atiende los aspectos técnicos y operativos.

Después de evaluar los factores positivos y desfavorables del Programa se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Se sugiere fortalecer en el diagnóstico existente, incluyendo elementos de la coyuntura actual en vistas a la propuesta del Programa Marco 2008-2012 en materia de DHL: (a) Desconcentración de servicios; (b) auge capacidades de gestión económica a nivel provincial; (c) potenciación del desarrollo económico y turístico en determinadas áreas; (d) flexibilización en materia de procedimientos de gestión y ejecución económica y (e) mayor apertura a la colaboración de agencias bilaterales.

- Gestionar la acción de un número mayor de interlocutores nacionales e internacionales y de un número mayor de iniciativas.
- Incluir en el diagnóstico un análisis exhaustivo de la viabilidad de las iniciativas de desarrollo económico (generación de empleo y beneficios) y el desarrollo de iniciativas sociales vinculadas y el instrumento FRIDEL.
- Potenciar el empoderamiento de los ámbitos territoriales apoyando la representación de los GTP/GTM en los CNC .
- Incorporar como anexos a los planes de acción local nuevas orientaciones de la política a nivel nacional y en materia de desarrollo local.
- Fusionar las LE No.1 y 4 dando cobertura a las acciones dirigidas a fortalecer y consolidar los procesos de planificación territorial y gestión de servicios a nivel provincial y local.
- Incluir en los documentos de proyecto, fuentes de verificación y condiciones previas necesarias para el logro de objetivos.

2. Analizar en el diseño de la siguiente fase del programa la viabilidad de priorizar el componente de desarrollo económico local. En este sentido debería valorarse:

- Necesidad de poner en marcha mecanismos que agilicen la ejecución descentralizada de los recursos. Medida a valorar: reforzar la descentralización y autonomía de gestión del PDHL-PNUD.
- Posibilidad de designar recursos para promocionar la ejecución en experiencias exitosas e instituciones que han demostrado su capacidad de gestión económica independiente y de autogestión: incorporación complementaria de nuevos instrumentos.
- Potenciar el FRIDEL como instrumento de desarrollo económico local.

3. Generar procesos de concertación con los agentes de cooperación bilateral que se incorporan para seguir garantizando la complementariedad de las acciones.
  - Necesidad de reforzar los canales y espacios de coordinación y los mecanismos de comunicación y transmisión de información a las agencias donantes más allá de las justificaciones económicas.
  - Incrementar la asistencia periódica de las agencias donantes a las reuniones de los GT además de misiones, seguimiento, etc.
  - Potenciar las ventajas de la iniciativa global “Art Multidonantes” como marco global y estratégico de actuación, como medio de dotar al programa de instrumentos de planificación, gestión y evaluación comunes y como posibilidad de movilizar conocimientos y recursos de un país a otro.
4. Se recomienda estudiar y homogeneizar el diseño de monitoreo y evaluación.
  - Se deben incorporar indicadores cualitativos cuantificables capaces de medir impacto
  - Mejorar los procesos de difusión y devolución del contenido de los planes estratégicos en cuya definición han participado los/as ciudadanos/as.
  - Elaboración de una guía que incluya todos los modelos, formularios y desarrollo de procesos de manera que aparezca sistematizada de manera uniforme como metodología propia del PDHL-PNUD y que debería anexarse a cualquier convenio de colaboración
5. Mantener e incluso ampliar los ejes transversales de género o políticas de equidad.
6. Agilizar procedimientos y mecanismos de gestión del programa.
7. Fortalecer el equipo técnico de la dirección del programa: incluir la figura del adjunto para cuestiones operativas de modo que el Coordinador se centrara en el plano estratégico.
  - El PDHL-PNUD debe potenciar la inversión en capital humano; necesita formación de competencias y funciones gerenciales (cuadros directivos) en el marco de la gestión empresarial (Resolución económica, 1997; FRIDEL, etc.): programas de capacitación en competencias empresariales (posibles articulaciones: capacitación para empresarios de micro y pequeñas empresas del UNCTAD y Universitas).
  - Fortalecer los equipos humanos tanto en el área administrativa como en la técnica, sobre todo para evaluación, seguimiento y sistematización de las experiencias.
  - Experimentar con nuevos esquemas y mecanismos administrativos que agilicen la ejecución de los proyectos. Buscar formas administrativas más ágiles, que reduzcan el número de pasos burocráticos y autorizaciones, principalmente en los que se refiere a la aprobación de proyectos y autorización de compras.
  - La celebración de reuniones de comité de seguimiento internas entre los socios deben ser todas documentadas en actas, así como los compromisos adquiridos.

- Se sugiere la combinación de los expertos sectoriales que ya tiene el PNUD, con la contratación de aquellos adicionales que se consideren necesarios, atendiendo a la trascendencia del sector.
- Sería aconsejable integrar un responsable del área de desarrollo económico (FRIDEL)
- Fortalecer el aporte técnico del programa con la presencia de oficiales de área en cada uno de los grupos de trabajo provinciales.
- Reflexión: La estructura técnica del PDHL-PNUD fortalecida, requeriría en paralelo una mayor delegación de responsabilidades a otras instancias, como las locales, por parte del MINVEC.

## 14 Anexos

### 14.1 Documentos disponibles consultados

#### 1- FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

- Informes y relatorías del Grupo de Evaluación entre Homólogos de las evaluaciones de Granma, Holguín y Pinar del Río.
- Sistematización UNIVERSITAS 2003-6: Diplomados
- Relatorías de los encuentros y capacitaciones a los Grupos Locales
- Actas de los Comités Nacionales de Coordinación (CNC) realizados en el 2006

#### 2- PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

- Relatoría de los Talleres Provinciales de Programación Local del año 2006
- Líneas Directrices de las provincias de Pinar del Río, Granma y Guantánamo
- Plan operativo 2003-2007.

#### 3- DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

- Propuesta para el Fondo de Garantía
- Planes estratégicos de los Grupos SADEL
- Planes de negocio de los 9 FRIDEL aprobados y actas de los CNC.

#### 4- SERVICIOS, VIVIENDA E INFORMATIZACIÓN

- Relatoría taller nacional sobre tecnologías de construcción
- Relatoría taller internacional sobre tecnologías sociales de la organización de viviendas
- Relatoría taller local experiencias piloto construcción Habana Vieja
- Relatoría taller nacional sobre el uso de los SIG

#### 5- GÉNERO

- Informe de los encuentros e intercambios sobre género desarrollados
- Documentos de los proyectos
- Estrategia de género en apoyo al desarrollo local
- Publicación: Cuba, Mujeres, Hombres y Desarrollo Sostenible
- Informe I Encuentro de género Foligno – Cuba 2006.

#### 6- ALIANZAS INTERNACIONALES

- Relatorías misiones recibidas de las entidades de cooperación internacional al programa.
- Relatorías misiones realizadas.

## 14.2 Ejemplos de actividades económicas que han sido apoyadas por el FRIDEL.

1. *Taller de Industria Local La Orquídea, Municipio Bahía Honda, Provincia de Pinar del Río:* El FRIDEL apoyó la creación de una línea de producción nueva destinado al mercado de colchones. Se invirtió en la compra de tecnología y materia prima creándose 11 empleos.
2. *Unidad de confección "Desembarco del Granma", Municipio de Manzanillo, Provincia de Granma:* El crédito se utilizó para fortalecer la cadena productiva de la unidad adquiriéndose materia prima, materiales auxiliares y asumir los gastos productivos asociados con el resultado de la manufactura de diversas prendas de vestir destinadas al mercado nacional. Se crearon 120 nuevos empleos, todos ellos de mujeres, en el municipio de mayor tasa de desempleo del país.
3. *Hermandad de Bordadoras y Tejedoras de Belén, Municipio de La Habana Vieja.* El crédito se utiliza para la mejora de la capacidad productiva de la Hermandad a través de la incorporación de equipamiento de última tecnología. Con esta adquisición se mantendrán trabajando las 23 mujeres que conforman la Hermandad.
4. *Fábrica de Elementos Aligerados, Municipio de Bayamo, Provincia de Granma:* El crédito otorgado está siendo utilizado para la modernización tecnológica de la línea de producción de bloques y tejas de barro para la construcción de viviendas. El 40% de la producción se destina al mercado en moneda nacional permitiendo la nueva tecnología utilizar el crudo nacional para la fabricación.
5. *Empresa Agro - Industrial CUBAQUIVIR, Municipio de Los Palacios, Provincia de Pinar del Río:* El financiamiento aprobado está dirigido a la producción de vegetales de alta calidad mediante una inversión en tecnología dedicada a invernaderos. Se incrementó la producción en más de 160 Toneladas creándose 17 nuevos empleos, de ellos 12 mujeres.
6. *ARTEX S.A., Municipio de Viñales, en la provincia de Pinar del Río:* El proyecto que se financia consiste en la creación de la Plaza Cultural de Viñales, donde se establecerá un centro que promoverá al turismo y a la población local de servicios artísticos, culturales y de gastronomía. Con el financiamiento se crean 21 nuevos empleos, de ellos 15 para mujeres, utilizándose en la construcción y equipamiento y mobiliario del centro.
7. *Unidad Industrial de Mantenimiento y Construcción, Municipio de Las Tunas, Provincia de Las Tunas:* El proyecto consiste en crear las capacidades productivas que permitan asumir la creciente demanda de elementos de carpintería metálica en sustitución de madera. Se crean 46 nuevos empleos, de ellos 30 para mujeres a través de la compra del equipamiento tecnológico necesario. El crédito tiene un monto total de 79,300.00 USD, con un plazo de amortización de 12 meses, un período de gracia de 3 meses y una tasa de interés del 7%.
8. *Empresa de Cerámica de Las Tunas, Municipio de Las Tunas, Provincia de Las Tunas:* A través del financiamiento la empresa instala la tecnología necesaria para aprovechar al máximo

su capacidad instalada de producción de lozas de azotea, producto clave en la cubierta de techos de construcciones, edificios y viviendas. Se duplica la producción destinando una parte al mercado en moneda nacional, creándose 8 nuevos empleos, de ellos 4 mujeres.

9. *Unidad Básica de Producción Cooperativa "Sandino", Municipio de Sandino, Provincia de Pinar del Río.* El crédito tiene por objetivo incrementar la producción de cítricos cuyo destino es la empresa de fabricación de jugos y refrescos; se utiliza para rehabilitar el sistema de riego de la Cooperativa. Con este proyecto se elimina el consumo de combustible fósil al electrificarse el sistema de riego y creándose 8 empleos, 4 de ellos para mujeres, siendo una de ellas jefa de finca.
  
10. *Empresa de Suministro y acopio agrícola de la Provincia de Granma.* El proyecto tiene como objetivo la producción continua de vegetales a través de los invernaderos. Con esta tecnología se logra una producción fuera de los ciclos agrícolas tradicionales. Con este proyecto se crean 15 empleos, de los cuales 13 son para mujeres.

## **14.3 Términos de referencia de la evaluación al programa de desarrollo humano local (PDHL) – Cuba**

### **1. INTRODUCCIÓN**

#### Breve descripción del contexto nacional

#### *Las políticas de descentralización y desarrollo local en Cuba*

El proceso de descentralización en Cuba comienza en 1976 con la transformación de la estructura político administrativa del país, que pasa de 5 a 14 Provincias y a 169 Municipios. Por supuesto, este proceso también ha estado influenciado por factores internos y factores externos, tales como la caída del sistema de los países socialistas y el recrudecimiento del bloqueo económico por el gobierno de Estados Unidos. En algunos sectores como la salud, la descentralización técnica ha conocido avances importantes, aunque todavía la descentralización administrativa de los recursos es responsabilidad prioritaria de los ministerios centrales.

En los últimos años se ha registrado una primera transferencia de responsabilidad en la gestión de recursos al nivel de las Provincias, lo que ha permitido valorar beneficios, riesgos y necesidades de un avance en la política de descentralización técnico administrativa.

El Programa Nacional de Planeamiento Municipal, lanzado por el Instituto de Planificación Física (adscrito al Ministerio de Economía y Planificación) en el 2000, representa el primer instrumento técnico que proyecta la necesidad de que municipios y provincias programen directamente las respuestas a las necesidades de sus respectivos territorios mediante "Planes de Ordenamiento Territorial", junto con la asignación de un presupuesto y de los rubros de gastos que se requieren para su implementación.

Se abre de esta forma un nuevo espacio de gestión local y por ende se abre la posibilidad de promover y actualizar una nueva cultura del desarrollo local cuya perspectiva de corto y mediano plazos es la gestión del territorio sobre la base de presupuestos, en vez de la tradicional gestión sobre la base de bienes.

También en el campo económico, el proceso de Perfeccionamiento Empresarial abre una nueva perspectiva, mediante la cual las unidades municipales y provinciales deben tener su propia contabilidad, identificar líneas de producción propias, subordinadas a las características del territorio, y establecer salarios y modalidades de gestión sobre la base de la demanda del mercado.

Frente a esta situación, una potencialidad relevante es la significativa capacidad de formación técnica de los recursos humanos del país, lo cual permite enfrentar con éxito el reto representado por la necesidad de adquisición de nuevos procedimientos, instrumentos y tecnologías para la gestión local, sea al nivel económico o de servicios sociales.

En el campo de los servicios sociales, además de la prioridad representada por la necesidad del redimensionamiento cuantitativo de los servicios, se evidencia la necesidad de la reorganización cualitativa de los servicios de acuerdo a modelos organizativos adecuados a la rápida transformación de los hábitos de vida de la población - en particular los jóvenes.

De acuerdo a estas consideraciones, los ámbitos de mayor necesidad de formación y de prácticas son aquellos relativos a los instrumentos económicos y a la dimensión gerencial de los servicios así como la programación local intersectorial, tanto en términos de diagnósticos como de respuestas.

La cooperación internacional ha tenido y puede continuar teniendo en este campo un papel particularmente importante, promoviendo iniciativas de cooperación, , expresión de prioridades nacionales, y cuya implementación se realice con métodos basados en la programación local y en la coordinación interinstitucional, iniciativas transversales de apoyo a los procesos de descentralización, de promoción de la economía local, de la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios, del enfoque de género, en vez que sobre la base de una lógica de "proyectos en lluvias "

En este sentido, y partiendo de la experiencia del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), se han estado identificando estrategias operacionales de las iniciativas de cooperación para el desarrollo basadas en tres niveles de acción: el nacional, el local (provincial y municipal) y el internacional que son fundamentales para relacionar momentos y responsabilidades diferentes del mismo proceso de descentralización.

Este ha sido un proceso continuo y reflexivo del modelo de descentralización, en correspondencia con la dimensión político-administrativa del Estado y su interacción permanente con el nivel central, como unidad dialéctica capaz de crear nuevas expresiones de acción; pero siempre partiendo de la diversidad local en el contexto nacional, unitario en sus principios y estructura político-administrativa, tal y como se expresa en la Constitución de la República de Cuba.

También se ha avanzado en el perfeccionamiento de la visión intersectorial: económica, social, cultural, sanitaria, ambiental, educacional que posibilita la participación de los distintos sectores y las representaciones del Poder Popular en los niveles Provinciales y Municipales, a fin de garantizar la provisión de recursos propios, generar movilización de recursos de cooperación externos y la participación plena de la comunidad para activar procesos de desarrollo local y nacional sostenibles y que garanticen cada vez más la equidad intra e intergeneracional en el acceso a oportunidades económicas, sociales y educativas.

La relación de este proceso con los objetivos de la Cumbre del Milenio representa el nivel internacional determinante para proyectar la experiencia cubana con el debate internacional sobre desarrollo social y económico.

Las Agencias del Sistema de Naciones Unidas en Cuba han venido apoyando esta perspectiva de acuerdo al respectivo mandato y han desarrollado metodologías y prácticas en apoyo al desarrollo local.

### [Descripción del Programa de Desarrollo Humano Local \(PDHL\) - Cuba](#)

El Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) propone facilitar un marco de referencia para la cooperación internacional interesada en apoyar los esfuerzos que realizan las autoridades nacionales y locales cubanas para fortalecer el proceso del desarrollo humano local por el medio de la aplicación de las Metas del Milenio.

Este objetivo, por su envergadura y complejidad, requiere que al esfuerzo propio del País se sume la acción coordinada de los diferentes actores de la cooperación internacional. A este fin, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha propuesto al País y a los diferentes cooperantes interesados en este objetivo un marco de referencia programático, de gestión y operacional que favorezca una acción coordinada de la cooperación internacional que opera a nivel local. Como valor agregado de este enfoque armonizador se apunta a concretar una estrategia de cooperación que no sea solo la suma los resultados de múltiples proyectos. Se pretende más bien poner a disposición un marco para aquellos actores convencidos de la utilidad de juntar los respectivos esfuerzos no solamente para generar mayor impacto de la acción de cooperación sino también un intercambio de experiencias y de ideas capaces de fortalecer el capital social.

El PDHL es la estrategia que el PNUD en Cuba propone, para apoyar los esfuerzos que realizan las autoridades nacionales con vistas a favorecer una acción de cooperación internacional coordinada en apoyo a los procesos de desarrollo local priorizados, y en particular: 1) apoyo a la descentralización técnico administrativa, 2) apoyo al desarrollo económico local, 3) apoyo a la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios y 4) aplicación del enfoque de género transversal en todas las actividades e iniciativas de desarrollo local. Estos 5 ejes programáticos facilitarán la concentración de la cooperación internacional hacia iniciativas que respondan a nivel local/territorial a los 8 Objetivos del Milenio

El PDHL opera en 8 provincias de las 14 que tiene el país: Pinar del Río, Granma, Holguín, Las Tunas, Guantánamo, Santiago de Cuba, Sancti Spiritus y Cienfuegos, en 49 de sus municipios y en el Municipio Habana Vieja.

El PDHL comenzó en Cuba en el año 1999 en dos provincias piloto del país, Pinar del Río y Granma, y en el municipio de La Habana Vieja. En esa primera etapa, que duró hasta el 2002, se desarrollaron y se pusieron en práctica los instrumentos principales de la metodología del programa: Grupos de Trabajo locales, Líneas Directrices de Desarrollo Humano de los municipios y provincias para la acción de la cooperación internacional, el Comité Nacional de Coordinación y la cooperación descentralizada como proveedora de innovación. En el año 2002 se realizó una evaluación externa del programa por parte de un equipo de tres evaluadores y se hicieron las recomendaciones para la realización de una segunda etapa del programa, la que corresponde a los años 2004 al 2007. Esta evaluación externa es una base y antecedente de la evaluación externa objeto de estos términos de referencia.

### Vinculación del PDHL a las estrategias y planificaciones de Naciones Unidas y el PNUD en Cuba

Tal y como aparece en el programa país 2003-7 del PNUD, y que corresponde al objetivo 1 del UNDAF (Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo, en sus siglas en español) del 2003-7 "Fortalecimiento de las capacidades de desarrollo humano" tiene contemplado el área estratégica de apoyo del "Desarrollo humano al nivel local", cuyo resultado pretendido es "Creación y consolidación de las capacidades comunitarias y municipales".

El Programa de País 2003 -2007 del PNUD se estructuró alrededor de cuatro objetivos, destacándose el referido a "Fortalecer capacidades para el desarrollo humano", con dos enfoques muy precisos, el primero de los cuales es el "desarrollo humano local". El programa país plantea explícitamente: "el desarrollo humano local es una iniciativa destinada a fortalecer las capacidades locales (comunitarias, municipales y provinciales) de planificación y gestión del desarrollo. La iniciativa promueve la cooperación descentralizada de diversos actores entre regiones, provincias y municipalidades de otros países con las regiones, provincias y municipalidades cubanas. El propósito principal es desarrollar las capacidades locales, fortalecer y estimular las economías locales, hacer el desarrollo local sostenible ambientalmente, mejorar la cobertura de los servicios sociales a la población, mejorar la equidad de género y apoyar la descentralización. Una herramienta novedosa como es el fondo de crédito que provee préstamos en divisas a pequeñas y medianas empresas ha sido diseñado y contribuye al desarrollo económico local, a una mayor eficiencia y competitividad y al perfeccionamiento empresarial".

## Socios clave implicados en el programa

El programa esta coordinado en el nivel local por los gobiernos municipales y provinciales y cuenta con la participación de los actores y entidades económicas, sociales y culturales de los territorios.

El ente nacional que coordina el programa es el MINVEC (Ministerio de Inversión Extranjera y Colaboración Económica) y participan en el mismo varios ministerios y organizaciones nacionales, destacando por su importancia el Ministerio del Azúcar, el Ministerio de Educación Superior, el Instituto Nacional de la Vivienda, el Instituto de Planificación Física, la Oficina para la Informatización del Ministerio de Informática y Comunicaciones, Universidad de La Habana y la Federación de Mujeres Cubanas.

En el ámbito internacional hay tres tipos de socios clave:

4. Agencias y Programas del Sistema de Naciones Unidas: han participado en el programa 10 Agencias multilaterales, destacando como socios clave además del PNUD, UNICEF, UNIFEM, UN-Hábitat, y PMA.
5. Agencias bilaterales: han participado en el programa 9 países, destacando como socios clave Canadá, Suiza, Suecia y España.
6. Entidades descentralizadas: han participado más de 300 entidades de cooperación descentralizada en el programa, todas ellas con su rol importante y resultados concretos de desarrollo. Destacar la región del País Vasco, tanto con su gobierno regional como con la asociación de municipios (Euskal Fundoa), el Instituto HEGOIA y la empresa pública BEAZ; la empresa pública brasileña SEBRAE (cooperación sur-sur); el comité de la región Toscana, Italia, compuesto por varios gobiernos municipales, provinciales y entidades locales; la ONG sueca Erikshjälpen; la ONG canadiense Instituto Urbano Canadiense (CUI); el fondo de municipios andaluces (FAMSI); y los comités de Foligno y Bérgamo, de Italia, compuesto por varios municipios, provincias, universidades, empresas, iglesia.

## Avances obtenidos hacia el logro del resultado esperado

En el área de **desarrollo humano local**, el PNUD, a través del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) ha contribuido a la creación y desarrollo de capacidades locales en 8 provincias del país - 50 municipios -, a través de métodos de trabajo innovadores, con un enfoque participativo, horizontal, intersectorial y multiactoral. El alto nivel de apropiación local contribuye a la sostenibilidad de los resultados. Se ha agilizado la cooperación descentralizada existente, articulando una red de alianzas con participación de más de 300 entidades internacionales (gobiernos centrales, provinciales y locales, ONGs, universidades, empresas públicas y privadas). El área ha sido también un catalizador de cooperación Sur-Sur y un modelo para la programación y ejecución interagencial, con participación de nueve agencias. El Programa contribuye a la concreción a nivel local de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en particular la meta 1, dada la focalización de sus acciones a las provincias con menor índice de desarrollo humano, y la meta 8, como modelo metodológico que agrupa una amplia gama de actores nacionales e internacionales.

Los principales resultados en esta área incluyen la mejora en las condiciones de vida de la población; la creación y consolidación de mecanismos de créditos para empresas locales; el fomento de metodologías de participación comunitaria en la planificación y programación; el uso de las Tecnologías para la Información y la Comunicación (TIC) para apoyar la gestión de gobiernos locales y los servicios a la población (acceso a la información, vivienda, trámites legales); el fortalecimiento del enfoque de género en la toma de decisiones; la utilización por parte de los municipios de instrumentos para movilizar recursos nuevos hacia el territorio; y los espacios creados de diálogo y discusión para diversos temas sustantivos. En el área de fortalecimiento a las capacidades productivas y seguridad alimentaria el principal resultado es el desarrollo de instrumentos innovadores en el proceso de reconversión de la industria azucarera del país hacia una diversificación productiva y procesamiento post-cosecha. Se percibe un potencial para futuras acciones de desarrollo económico local a través del Fondo Rotatorio para Iniciativas Económicas Locales (FRIDEL), que sirve como fuente de crédito y promueve prácticas modernas de gestión de empresas. En los 8 años que lleva trabajando el programa se han desarrollado 900 proyectos locales movilizandoo 50 millones de dólares y 71 millones de pesos.

## 2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

El interés de realizar una evaluación del Programa de Desarrollo Humano Local en el tercer trimestre del 2007 es debido a que en el 2008 comienza el primer ciclo conjunto de programación interagencial, del Sistema de Naciones Unidas, plasmado en el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo 2008 – 2011, MANUD, y el tema del Desarrollo Humano Local ha sido incluido como uno de los cinco temas priorizados para la acción interagencial estando enmarcado el PDHL en el mismo. Así mismo en el 2008 comienza un nuevo programa país para el PNUD en Cuba y uno de los cuatro temas priorizados ha sido el programa de desarrollo humano local.

El propósito es fortalecer la capacidad del programa para asumir las prioridades y retos contemplados en el programa país 2008-12 del PNUD, así como en el MANUD 2008-12 del Sistema de Naciones Unidas, ya que el PDHL ha sido una herramienta para la cooperación interagencial y está previsto que continúe en el nuevo ciclo.

La evaluación proporcionará recomendaciones que permitan ajustar y enfocar más efectivamente el programa, su metodología, temas y áreas de actuación, de tal manera que pueda alcanzar los resultados esperados en el programa país del PNUD y en el MANUD, como vehículo de la acción interagencial. Así mismo permitirá obtener los insumos necesarios para la conformación de un documento único de programa.

Tanto las autoridades locales, como nacionales y los aliados internacionales del programa han mostrado su interés por desarrollar la evaluación.

## 3. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La evaluación permitirá obtener y conocer los siguientes elementos:

- Valorar los resultados y el impacto que el PDHL ha logrado generar en cuatro años de acción, del 2003 al 2006, con respecto a los objetivos generales, específicos y las metas estratégicas mencionados en el programa país – UNDAF, y en los informes anuales orientados a resultados (ROAR por sus siglas en inglés).
- Dar los elementos para facilitar una nueva iniciativa de cooperación que se proyecte a mediano plazo, valorando las temáticas de concentración y la sostenibilidad de la iniciativa.
- Verificar si la estrategia de alianzas del PNUD para el cumplimiento de los objetivos del programa PDHL ha sido apropiada y efectiva
- Verificar la coherencia en la utilización por parte de las otras áreas temáticas del PNUD de esta metodología del programa en apoyo al desarrollo local en sus intervenciones locales.
- Evaluar la sinergia con las Agencias de Naciones Unidas presentes en el país que realizan un trabajo local.
- Identificar los factores de riesgo para la obtención de los resultados, entre estos el referido a la capacidad instalada de gestión del programa.

Para realizar esta labor los evaluadores deberán tomar en cuenta los dos ámbitos del programa: 1- la metodología y gestión del programa (el medio); y 2- los resultados alcanzados (el fin). Es decir, por un lado la aplicación y eficacia de la metodología utilizada, la articulación de los procesos desarrollados, así como la asimilación por parte de las instancias cubanas y la gestión del mismo; y por otro lado los resultados generados y su sostenibilidad.

### **Método**

Para analizar la aplicación efectiva de la metodología, su eficacia y nivel de apropiación deben tomarse en cuenta los siguientes criterios:

- Intersectorialidad.
- Programación local.
- Plataforma territorial.
- Acción coordinada entre diferentes actores: gobierno, ONGs, ciudades, asociaciones, agencias de cooperación bilateral.
- Ciclos continuos de programación / ejecución.
- Articulación del Plan de Acción del PDHL con los Planes de desarrollo municipales.
- Relación entre el nivel local, nacional y internacional de la acción del Programa.
- Cofinanciación de los planes operativos.
- Eficacia de las estructuras operativas por cada nivel de acción.
- Capacidad instalada para la gestión del programa, en términos de procesos, mecanismos y recursos humanos.

## **Resultados generados**

Los resultados generados serán evaluados tanto en términos de apoyo a los procesos identificados, así como en términos del aumento de la coordinación e impacto de la cooperación internacional y en la producción y gestión del conocimiento.

### Apoyo a procesos:

- El apoyo a la descentralización de las administraciones públicas y de las instancias de planificación y el apoyo al desarrollo de mecanismos participativos en la toma de decisiones es el primer proceso apoyado por el PDHL.
- El apoyo a la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios locales, teniendo en cuenta el Incremento cuantitativo y cualitativo de los servicios, el nivel de mejoramiento en los aspectos gerenciales y de formación del personal, de acceso al servicio, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en un territorio determinado generado por la contribución del PDHL.
- Desarrollo económico local, teniendo en cuenta la potenciación de las actividades económicas locales, generando empleo, integrando grupos vulnerables, introduciendo instrumentos de crédito, formación y mecanismos novedosos intersectoriales.
- Enfoque de género, teniendo en cuenta la producción de información para la toma de decisiones, creación de empleos y puestos de administración para mujeres, formación, capacitación y la incorporación del análisis de género en las acciones del programa.

Se evaluará además el resultado de la coherencia entre los proyectos realizados y su articulación con cada una de las 4 líneas de acción del programa; la valoración de los instrumentos técnicos implementados, analizados e institucionalizados, teniéndose en cuenta las tecnologías y los modelos organizativos de servicios que el PDHL ha contribuido a fortalecer o a transformar.

### Impacto y coordinación de la cooperación internacional: se analizarán diferentes factores y su influencia con respecto al objetivo de aumento del impacto y de coordinación de la cooperación internacional; en particular:

- Cuantitativamente se medirán el número de aliados al Plan de Desarrollo Humano del territorio, el número de entidades con las cuales se ha establecido "alianzas" estratégicas, el número de proyectos coordinados y la cofinanciación generada.
- Cualitativamente se medirá la adecuación de los mecanismos de cooperación existentes al objetivo del Desarrollo Humano, la innovación, el impacto del intercambio de experiencias, la programación común, la optimización del personal, el número de actores en el marco de una programación común y el impacto en estrategias nacionales de innovaciones desarrolladas en el marco de proyectos piloto.
- Nuevas modalidades e instrumentos de cooperación: Analizar en que medida el programa ha contribuido en crear nuevos instrumentos y procedimientos para facilitar los tramites y

gestiones administrativas para aumentar la cooperación en Cuba, lograr una ejecución más ágil flexible de los proyectos, promover la formulación directa y local de los proyectos, relación entre impacto generado y fondos utilizados..

- Producción y gestión del conocimiento:** En coherencia con la visión del PNUD de ser una organización que facilita a los países conocimientos y experiencias, por tanto se analizará cómo el programa PDHL ha representado una modalidad de intercambio de ideas y de experiencias, de formación y aplicación de conocimientos, de generación de innovaciones, de involucramiento de la opinión pública de los países en la acción de cooperación y en los ejes de interés común.

#### **4. PRODUCTOS ESPERADOS DE LA EVALUACIÓN**

Un documento de evaluación que contenga los siguientes elementos:

- Recomendación sobre la estrategia del programa para formular la asistencia futura hacia el logro del resultado en el marco del nuevo programa país del PNUD.
- Recomendación y análisis sobre el impacto, efectos, productos e indicadores del programa.
- Algunas lecciones aprendidas sobre las mejores y peores prácticas para generar los productos, vinculándolos con los resultados y utilizando estratégicamente las asociaciones
- Una calificación de los avances hacia los resultados, los avances hacia los productos y la relevancia del resultado.
- Una calificación sobre la pertinencia e impacto de los aliados internacionales movilizados, con énfasis en la cooperación descentralizada, así como sobre la armonización y sinergia, incluyendo recomendaciones.
- Análisis sobre la metodología del programa como facilitador de la programación interagencial y recomendaciones sobre como optimizarlo para poder ser un vehículo de aplicación del MANUD.
- Recomendaciones sobre la sostenibilidad del programa.
- Análisis y recomendaciones sobre la capacidad de las estructuras del programa para cumplir con los resultados planificados.
- Efectuar una comparación del avance del programa respecto a la evaluación anterior sobre la primera fase.

#### **5. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN**

Tomando en cuenta la complejidad y la amplitud del Programa, a fin de garantizar el máximo respeto de las exigencias de rigor metodológico y científico frente a los límites financieros y de tiempo, la evaluación se concentrará sobre una muestra de proyectos-tipos por cada territorio y línea de acción a investigar más específicamente.

Esta muestra de proyectos y territorios a visitar será definida conjuntamente entre el equipo de evaluación y el Comité Nacional de Coordinación (CNC) durante la fase inicial de contacto en La Habana.

La metodología de la evaluación utilizará las siguientes técnicas de recolección de información:

- Revisión de la documentación (tanto de programación como financiera)
- Entrevistas
- Visitas de campo
- Técnicas participativas y otros enfoques de recolección y análisis de información
- Participación de partes interesadas y/o socios

## 6. EQUIPO DE EVALUACIÓN

EL equipo de evaluación estará integrado por tres especialistas, dos internacionales y uno nacional, de reconocido prestigio internacional por su aporte y conocimiento en el campo social y económico, específicamente en los procesos que el PDHL ha identificado como objetivos; los evaluadores deberán ser especialistas con dominio en al menos tres de los siguientes temas:

- Desarrollo humano
- Estrategias e instrumento del desarrollo económico local.
- Desarrollo rural integral
- Procesos de descentralización técnico administrativa y desarrollo local
- Conocimiento de Experiencia en el contexto latino americano.
- Enfoque de género en los procesos de desarrollo local.
- Articulación, sinergia y armonización de la cooperación internacional, e interagencial.
- Gestión basada en resultados

## 7. ARREGLOS DE EJECUCIÓN

La entidad responsable del enlace con el equipo de evaluación será la oficina nacional del programa PDHL.

Las etapas del proceso de evaluación serán las siguientes:

- |   |            |
|---|------------|
| <input type="checkbox"/> Consulta de la documentación previa a la misión y confirmación del plan de trabajo | 5 días     |
| <input type="checkbox"/> Estudio bibliográfico y contactos con los personas de referencia en La Habana.     | 2 días     |
| <input type="checkbox"/> Encuentro con los principales interlocutores en La Habana.                         | 2 días     |
| <input type="checkbox"/> Encuentro con los actores y beneficiarios en las provincias y municipios.          | 6 días     |
| <input type="checkbox"/> Encuentros pendientes en La Habana.  | 1 día      |
| <input type="checkbox"/> Análisis y procesamiento de la información recogida                                | 2 días     |
| <input type="checkbox"/> Redacción de un informe provisional.   | 1 día      |
| <input type="checkbox"/> Reunión devolución del informe provisional   | ½ día      |
| <input type="checkbox"/> Redacción de un informe final tomando en cuenta los comentarios.                   | 1 y ½ días |

Las entrevistas se realizarán a los socios claves del programa identificados en el acápite uno.

La entrega final del documento deberá realizarse de la siguiente manera: Un primer borrador al finalizar la evaluación in situ y será presentada por el equipo de evaluación a los socios del CNC. Una segunda versión a los 7 días después de haber incorporado los comentarios recibidos durante la presentación del primer borrador. Un informe final a los 7 días siguientes de haber incorporado todos los comentarios.

## 14.4 Agenda comentada

### PROGRAMA PARA LOS EVALUADORES EXTERNOS DEL PDHL

11 AL 27 DE ENERO 2008

#### Viernes 11 de enero

Llegada de evaluadores internacionales a Cuba.

#### Sábado 12 – Domingo 13 de enero

Jornadas preparatorias de los evaluadores.

#### Lunes 14 de enero

- 09:00 a 12:30      Salón Trinidad: Preparación interna del Grupo de Expertos.  
- Revisión de documentos y análisis del Programa de Trabajo.  
- Calibración metodológica y operativa entre los Expertos Evaluadores
- 14:00 a 15:00      Salón Trinidad:  
-Encuentro con representantes del PNUD. Encuentro con la Sra. Susan McDade, Representante Residente del PNUD en Cuba; Coordinadora Residente del Sistema de Agencias de Naciones Unidas en Cuba  
-Sr. Roberto Gálvez, Representante Residente Adjunto del PNUD.  
-Sra. Edith Felipe, Coordinadora de Programa del PNUD.
- 15:00 a 16:00      Salón de Protocolo del MINVEC.  
-Encuentro con representantes del MINVEC. Encuentro con Dagmar González, Directora Dirección de Organismos Económicos Internacionales (DOEI), MINVEC. Presente además Rebeca Cutié, Especialista DOEI.
- 16:00 a 17:30      Encuentro con equipo de trabajo del PDHL. Encuentro con el Sergio Novás Tejero, Coordinador del Programa PDHL-PNUD Cuba y el Ricardo Nuñez, Oficial de Programa del PNUD para el PDHL.
- 17:30                Revisión del día.

#### Martes 15 de enero

- 09:00 a 11:00      Salón Trinidad: Encuentro con representantes de Agencias de Cooperación Internacional radicadas en Cuba y otras entidades que apoyan al PDHL:  
ACDI-Canadá. Sr. Christian Tardif, Consejero de Cooperación, Embajada de Canadá en Cuba y Sr. Chris Gilbreth, Director de la Oficina de Apoyo a la Cooperación de Canadá en Cuba.  
-COSUDE – Suiza. Sr. Herbert Schmid, Director de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación en Cuba(COSUDE) y Carlos Pleyán, Oficial Nacional de Programa de COSUDE en Cuba.

	-Bélgica. Sra. Marina Ogier. Atención a la Cooperación. Embajada de Bélgica en Cuba.
	-Suecia. Sr. Ingemar Cederberg. "Ministro " Embajada de Suecia en Cuba .
11:30 a 12:30	Salón Trinidad: Encuentro con equipo de trabajo del PDHL.
12: 30	Encuentro con Alberto Naranjo, Anterior Presidente Asamblea Municipal del Poder Popular del Municipio Habana Vieja.
13:30	Traslado hasta la sede del Gobierno Municipal de la Habana Vieja (Calle Muralla No. 1 esquina San Pedro).

## **AGENDA DE TRABAJO –MUNICIPIO HABANA VIEJA**

### **Encuentros:**

- ⇒ Encuentro con el actual Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular del Municipio Habana Vieja, Lic. Bárbaro Sosa Gattorno y el Vicepresidente, Dr. Rodolfo Rivero Delisle.
- ⇒ Encuentro con Beatriz Argota, Coordinadora GTP-PDHL Habana Vieja y otros miembros del Grupo de Trabajo Municipal.
- ⇒ Ana María Vargas, especialista de Cooperación de la Dirección Municipal de Cultura.
- ⇒ Osvaldo Rodríguez, especialista de Relaciones Internacionales, Dirección Municipal de Deportes.
- ⇒ Ileana Hernández, Directora de la Clínica de Medicina Natural y Tradicional.
- ⇒ Miriam Fresneda, Directora de la Casa del Pedagogo.
- ⇒ Yaité Martínez, Directora del Taller de Barrio de Jesús María.
- ⇒ Mariela González, Presidenta del Consejo Popular San Isidro.
- ⇒ Luisa Rodríguez, Instituto de Antropología.

### **Proyectos visitados**

- ⇒ Formación de docentes y estudiantes en la Casa del Pedagogo.
- ⇒ Apoyo a la Clínica de Medicina Natural y Tradicional.
- ⇒ Taller Integral de Transformación de Barrio de Jesús María.

## **Miércoles 16 de enero**

09:00 a 11:00	Salón Trinidad: Encuentro con Oficiales de Programas PNUD – Cuba: -Programa Pequeñas Donaciones (PPD). Sr. Fabio Fajardo, Coordinador Nacional del PPD. -Vivienda. Sr. Rosendo Mesías. Oficial de Programa del PNUD.
11:15 a 12:15	Salón Trinidad: Encuentro con representantes de algunas instituciones nacionales que interactúan con el PDHL. -Encuentro con Alfredo Ham. Director de Macroeconomía. Representante de la iniciativa municipal. Ministerio Economía y Planificación (MEP). Presentes además otros especialistas.
14:30 a 17:30	Salón Trinidad: Encuentro con representantes de algunas instituciones nacionales que interactúan con el PDHL: -Encuentro con Miguel Padrón. Director de Desarrollo Territorial. Instituto Planificación Física (IPF).
17:30	Revisión del día.

## **Jueves 17 de enero**

- 09:00 a 10:00 Sal3n Trinidad: Encuentro con Dr. Miguel M3rquez, Responsable Programa Universitad-Cuba. Presente adem3s, Blanca Munster, Investigadora, colaboradora Programa Universitad-Cuba.
- 10:30 a 11:30 Sede Oficina Central de BANDEC. Encuentro con representantes del Banco de Cr3dito y Comercio (BANDEC): Presentaci3n del Fondo FRIDEL y el desarrollo de los proyectos PDHL.
- Encuentro con Leysi Perera. VicePresidenta BANDEC; Vivian Soroya, Directora 3rea de Negocios; y Margarita L3pez, especialista, 3rea de Negocios.
- 11:30 a 12:30 Otros Encuentros:  
- Ra3l Taladrid, ex -Viceministro del MINVEC.
- 14:00 a 17:00 Revisi3n de documentaci3n y de procesos de trabajo del PDHL – Oficina Nacional.
- 17:00 Encuentro con Edith Felipe, Coordinadora de Programa del PNUD.
- 17:30 Revisi3n del D3a.

## **Viernes 18 de enero**

- 07:00 Recogida en el Hotel y salida para la Provincia Pinar del R3o.

## **AGENDA DE TRABAJO EN PINAR DEL RIO.**

### **Encuentros:**

- ⇒ Jes3s Carmona, Director de la Empresa Agroindustrial Cubaquivir. Proyecto FRIDEL
- ⇒ Juan Palacios, Responsable de Relaciones Internacionales de la Asamblea Provincial del Poder Popular.
- ⇒ Modesto Maury, Delegado del MINVEC, Pinar del R3o.
- ⇒ Francisco Castillo, Coordinador a.i GTP-PDHL Pinar del R3o junto a otros miembros del Grupo de Trabajo.
- ⇒ Maricela Gonz3lez, Vicerrectora Universidad de Pinar del R3o, junto a otros profesores.
- ⇒ Gustavo Mar3n, Director del Centro de Estudios Gerencial del Turismo y Desarrollo Econ3mico Local, de la Universidad de Pinar del R3o.

### **Proyectos visitados**

- ⇒ Apoyo a la Implementaci3n de 10 casas de cultivo tapadas, de la Empresa Agroindustrial Cubaquivir. Proyecto FRIDEL.
- ⇒ Apoyo a equipamiento y maquinarias para la producci3n, de la Empresa Agroindustrial Cubaquivir. Proyecto FRIDEL.
- ⇒ Apoyo la creaci3n del Centro Cultural Polo Montañ3z en Viñales. Proyecto FRIDEL.
- ⇒ Electrificaci3n Fotovolt3ica de viviendas dispersas en el Valle de Viñales.

## **S3bado 19 de enero**

- 08:30 Recogida en el Hotel y traslado a la sede del Grupo de Trabajo de la Oficina del Historiador de La Habana. (Plaza San Francisco de As3s, Lonja del Comercio, 3er piso secci3n 3B).

## **AGENDA DE TRABAJO. OFICINA DEL HISTORIADOR.**

### **Encuentros:**

- ⇒ Dr. Eusebio Leal Spengler, Historiador de la Ciudad de La Habana y Director de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.
- ⇒ Nelys García, Coordinadora del GTL-PDHL Oficina del Historiador, Directora de Cooperación Internacional de la OHCH, junto a otros miembros del Grupo de Trabajo.
- ⇒ Nelson Águila, Director de la Oficina de Asuntos Humanitarios de la Oficina del Historiador de La Habana y otros miembros de su Equipo de Trabajo.
- ⇒ Elvira Muñoz, Presidenta de la Hermandad de Bordadoras y Tejedoras de Belén y Directora del Proyecto.

### **Proyectos visitados:**

- ⇒ Hermandad de Bordadoras y Tejedoras de Belén.
- ⇒ Teatro infantil de la Orden III. Sede de la Compañía Teatral Infantil a Colmenita.
- ⇒ Apoyo a la creación del Centro de Rehabilitación Integral Diurno para el adulto mayor en el antiguo Convento de Belén.
- ⇒ Apoyo al Programa de Prevención e Integración Social de Adolescentes y Jóvenes en el barrio de Belén.
- ⇒ Capacitación y desarrollo de grupos vulnerables de la comunidad de Belén.
- ⇒ Apoyo al Programa de Atención a Discapacitados y al Adulto Mayor a través de la Oficina de Asuntos Humanitarios.
- ⇒ Apoyo a la prevención de adultos y jóvenes en Belén.

### **Domingo 20 de enero**

07:00                      Recogida en Hotel y traslado hasta Terminal I del Aeropuerto Nacional.  
Salida para la Provincia Holguín.

### **Lunes 21 y Martes 22 de enero**

09:30                      Llegada a la sede del Grupo de Trabajo Provincial del PDHL.

## **AGENDA DE TRABAJO. PROVINCIA GRANMA**

### **Encuentros:**

- ⇒ Jesús Infante, Presidente de la Asamblea Provincial del Poder Popular.
- ⇒ Juan González, Vicepresidente de la Asamblea Provincial del Poder Popular.
- ⇒ Antonio Leyva. Anterior Presidente por 10 años de la Asamblea Provincial del Poder Popular y actual Delegado de Recursos Hidráulicos de la APPP.
- ⇒ Leonardo Guevara Gallardo, Presidente del Instituto Cubano de Amistad con los Pueblos (ICAP) en Granma.
- ⇒ Bautista Rodríguez Corría, representante de las Relaciones Internacionales en el Gobierno Provincial.
- ⇒ Octavio Téllez, Vicepresidente del Consejo de la Administración.
- ⇒ Manuela García Rodríguez, Especialista del MINVEC Provincial.

- ⇒ María Elena Cedeño Esturo, Coordinadora a.i GTP-PDHL Granma, Miembro del GTP\_ Representante de Salud Pública.
- ⇒ Norma Suárez Lorenzo, GTP-PDHL\_Planificación Física.
- ⇒ Otros miembros del GTP- PDHL.
- ⇒ Blanca Lemes Paneque, Coordinadora GTM-PDHL Bayamo.
- ⇒ Antonio Blanco, Presidente del Consejo Popular /San Juan/El Cristo.
- ⇒ Julio Pérez Romero, Vicepresidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular en Guisa.
- ⇒ Dixán Fonseca García, coordinador del GTM en Guisa.
- ⇒ Jorge Luís Rosales García, Presidente del Consejo Popular “Corralillo”.
- ⇒ Misladis García Rodríguez, directora del Centro de Prevención de Riesgos, Corralillo.
- ⇒ Carlos de la Rosa, Responsable de Proyecto de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) a nivel Provincial.
- ⇒ Rosa Rodríguez López, Representante de Relaciones Internacionales Provincial de la Agricultura.
- ⇒ Rafael Sáez Castellano, Presidente del Consejo Popular de “Victorino”.
- ⇒ Julio Pérez Romero, Vicepresidente de la Asamblea Municipal del Poder Provincial, Victorino.
- ⇒ Víctor Sol Aguilar, Presidente de la Cooperativa Desembarco del Granma, Victorino.

### **Proyectos visitados:**

#### Municipio Bayamo:

- ⇒ Estrategia para la recuperación del río Bayamo en su tramo urbano.
- ⇒ Apoyo a la estrategia local de recuperación socioeconómica y ambiental del río Bayamo y su entorno en la zona comprendida entre la circunvalante Sur y la Cutara.
- ⇒ Restauración y rehabilitación de la Barranca Lizana-Plaza del Himno-Calle Padre Batista.
- ⇒ Laboratorio para el monitoreo de la calidad de las aguas en el río Bayamo y su divulgación.

#### Municipio Guisa

##### Comunidad “Corralillo”.

- ⇒ Apoyo a la prevención de riesgo en la comunidad de Corralillo.
- ⇒ Apoyo a la protección del medio ambiente y potenciación de la economía en el Consejo Popular.
- ⇒ Mejora en el abastecimiento y en el servicio de agua a comunidades rurales del municipio Guisa.

##### Comunidad “Victorino”

- ⇒ -Apoyo a la protección del ecosistema de montaña y la economía local en la comunidad de Victorino.
- ⇒ Sub proyecto 1-Reforestación con especies frutales y forestales en áreas de la CPA Desembarco del Granma.
- ⇒ Sub proyecto 2- Reforestación con plantas Melíferas y apoyo a la producción de miel ecológica en la CPA “Frank País”, Desembarco del Granma y en las CCS “Ramón Peña” y “Enrique José Varona”.
- ⇒ Sub proyecto 3 - Protección del bosque mediante la instalación de cocinas eficientes en la comunidad.
- ⇒ Sub proyecto 4 - Apoyo al mejoramiento de las condiciones de vida de los estudiantes de las escuelas de la comunidad.

## Martes 22 de enero

14:30 Traslado para Provincia de Guantánamo.

## Miércoles 23 de enero

08:30 Recogida en el Hotel y traslado a la sede del Grupo de Trabajo del PDHL en Guantánamo.

09:30 Llegada a la sede del Grupo de Trabajo Provincial del PDHL.

## AGENDA DE TRABAJO. PROVINCIA GUANTÁNAMO

### Encuentros:

- ⇒ Luis Fernando Navarro Martínez, Presidente Asamblea Provincial del Poder Popular de Guantánamo.
- ⇒ Nancy Acosta, VicePresidenta de la Asamblea Provincial del Poder Popular de Guantánamo.
- ⇒ Dioscórides González, Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular en el Municipio de Guantánamo.
- ⇒ Oceanía Orihuela, Vicepresidenta de Asamblea Municipal del Poder Popular en el Municipio de Guantánamo.
- ⇒ Franklin García, Coordinador Provincial de las ODR.
- ⇒ Alejandro Loit, Representante de Relaciones Internacionales de la Asamblea Provincial del Poder Popular de Guantánamo.
- ⇒ Yamile Nolazco, Delegada del MINVEC provincial.
- ⇒ Enabila González, funcionaria de la Asamblea Provincial del Poder Popular para los temas de la cooperación internacional.
- ⇒ Irene Tamayo, Vicepresidenta de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Niceto Pérez
- ⇒ Agustín Ramírez, Coordinador del GTM-PDHL Niceto Pérez.
- ⇒ Humberto Buduem, Empresa de Cultivos Varios Niceto Pérez.
- ⇒ Alina Tames, Coordinadora del GTP-PDHL Guantánamo, junto a otros miembros del mismo.
- ⇒ Noel Cazañas, Director Nacional de Recursos Humanos del Ministerio del Azúcar, MINAZ y Coordinador Nacional de la Reconversión Industrial en el País.

### Proyectos visitados

#### CAI PARAGUAY (Reconversión del Centro Azucarero Industrial Paraguay):

- ⇒ Rehabilitación de la Escuela Primaria Arcid Duvergél.
- ⇒ Remodelación de la Biblioteca.
- ⇒ Recuperación de áreas deportivas.
- ⇒ Creación de la Oficina de Apoyo a las actividades de la Reconversión Industrial.
- ⇒ Fábrica de Refresco.
- ⇒ Fábrica de dulce en almíbar.
- ⇒ Fábrica de hielo y helado.
- ⇒ Fábrica de Raspadura.
- ⇒ Fábrica de Encurtidos.
- ⇒ Casa de Cultivos.
- ⇒ Mejora de los niveles de producción y gestión de la Granja Paraguay.
- ⇒ Laboratorio de producción de alimentos del CAI.

#### Niceto Pérez:

- ⇒ Casa de Cultivo.
- ⇒ Apoyo a la Industria Local de Materiales de la Construcción (Ponedora de Bloques).

⇒ Procesadora de café Asdrúbal López. Proyecto FRIDEL.

### **Jueves 24 de enero**

- 08:30 Recogida en el Hotel y traslado a la sede del Grupo de Trabajo del PDHL en Guantánamo.
- 09:30 Llegada a la sede del Grupo de Trabajo Provincial del PDHL.  
-Revisión de documentos y análisis de los resultados alcanzados por los proyectos ejecutados en el marco del PDHL.  
- Otros encuentros con beneficiarios de los proyectos PDHL
- 14:00 Regreso a La Habana por avión, vía Santiago de Cuba.
- 21:00 Llegada a La Habana.

### **Viernes 25 de enero**

- 09:00 a 10:30 Salón Trinidad: Encuentro con representantes de Agencias de Cooperación Internacional radicadas en Cuba y otras entidades que apoyan al PDHL:  
-ACDI-Canadá. Sr. Christian Tardif, Consejero de Cooperación, Embajada de Canadá en Cuba y Sr. Chris Gilbreth, Director Oficina de Apoyo a la Cooperación de Canadá en Cuba.  
-COSUDE – Suiza. Sr. Herbert Schmid, Director de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación en Cuba(COSUDE).  
-Bélgica. Sra. Marina Ogier. Atención a la Cooperación. Embajada de Bélgica en Cuba.  
-Suecia. Sr. Ingemar Cederberg. "Ministro " Embajada de Suecia en Cuba.  
-AECI-España, Javier Hergueta, Consejero de Cooperación, Embajada de España en Cuba.
- 10:30 a 12:30 Salón Trinidad: Encuentro con representantes de las Agencia del Sistema de Naciones Unidas radicadas en Cuba:  
-UNICEF. Sra. Elena Couret, Asistente del Representante.  
-UN- HABITAT, Sra. Concepción Álvarez, Coordinadora Nacional de Programa.  
-FAO-Sra. María Julia Cárdenas, Representante del Asistente.  
-UNESCO-Sr. Victor Marín, Oficial Nacional de Programa.
- 15:00 a 17:00 Redacción del borrador del Informe Final de Evaluación.
- 17:00 Salón Protocolo del MINVEC. Presentación y discusión de la propuesta de Informe Final de Evaluación a los representantes del PNUD/PDHL y el MINVEC.  
-Encuentro con Orlando Requeijo, Viceministro del MINVEC.

### **Domingo 27 de enero**

Salida de los evaluadores internacionales de Cuba.