Proyecto de informe final
Noviembre 13 de 2013

Evaluación de Efectos del Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba (PALMA)

Equipo de evaluación:
Luis David Grajeda
Roberto Caballero

INDICE

ABREVIATURAS Y SIGLAS **4**

Resumen ejecutivo **5**

1. Marco de referencia de la evaluación **9**

1.1 Contexto del país y sector agropecuario **9**

1.1.1 Situación general del país 9

1.1.2 Principales reformas en el sector agropecuario 9

1.2.3 Avances y desafíos del sector 11

1.2 Proyecto PALMA **12**

1.2.1 Marco de objetivos y resultados 13

1.2.3 Cobertura y beneficiarios principales 14

1.2.4 Estructura de gestión 15

1.3 Evaluación final **16**

1.3.1 Objetivo y alcances 16

1.3.2 Variables estudiadas 17

1.3.3 Metodología 17

2. Hallazgos identificados **21**

2.1 Pertinencia **21**

2.1.1 Coherencia con las políticas y prioridades nacionales 21

2.1.2 Coherencia con necesidades y prioridades de beneficiarios 22

2.1.3 Claridad y coherencia del modelo lógico del programa 24

2.2 Eficacia **25**

2.2.1 Nivel de logro del objetivo específico 25

2.2.2 Nivel de logro del resultado 1 26

2.2.3 Nivel de logro de resultado 2 29

2.2.4 Factores facilitadores y limitantes 32

2.2.5 Grado de consolidación de efectos promovidos por PALMA 33

2.3 Eficiencia **34**

2.3.1 Correspondencia entre recursos invertidos y resultados alcanzados 35

2.3.2 Contribución de la modalidad de ejecución y procedimientos utilizados 35

2.3.3 Coordinación y comunicación entre socios y actores nacionales 37

2.3.4 Factores limitantes 37

2.4 Sostenibilidad **39**

2.4.1 Apropiación de los resultados por las instituciones 40

2.4.2 Apropiación de los resultados por los productores 40

2.4.3 Continuidad de personal capacitado 41

2.4.4 Influencia del contexto sectorial e institucional 41

2.4.5 Sostenibilidad de los efectos económicos y productivos del proyecto 42

2.4.5 Factores limitantes 42

2.5 Principales aprendizajes **44**

2.5.1 Gestión del ciclo de proyectos de desarrollo 44

2.5.2 Temas y dinámicas de cambios promovidos 45

3. Conclusiones y recomendaciones 47
3.1 Conclusiones 47
3.2 Recomendaciones 49

Anexos 52
- **Anexo A. Fuentes consultadas 52**
- **Anexo B. Matriz de evaluación 52**
- **Anexo C. Guía para seguimiento de proyectos de desarrollo (documento adjunto) 52**

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACPA	Asociación Cubana de Producción Animal
ACTAF	Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales
ANAP	Asociación Nacional de Agricultores Pequeños de Cuba.
ANEC	Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba
CCS	Cooperativas de Crédito y Servicios
CESCE	Centro de Superación, Capacitación y Extensión de MINAG.
CPA	Cooperativas de Producción Agropecuaria
CUC	Peso Cubano Convertible
CUP	Peso Cubano
CP	Programa de País (Country Program)
DUE	Delegación de la Unión Europea en Cuba
EMA	Empresa Municipal Agropecuaria
GbR	Gestión Basada en Resultados
iPALMA	Herramienta informática para la gestión del proceso de compra, transporte y entrega de los recursos
IPA	Institutos Politécnicos Agropecuarios
MINCEX	Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera
MINAG	Ministerio de la Agricultura
MEP	Ministerio de Economía y Planificación
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONP	Oficina Nacional de Proyecto
PALMA	Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria
PCC	Partido Comunista Cubano
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PDHL	Programa de Desarrollo Humano Local
UE	Unión Europea
UBPC	Unidades Básicas de Producción Cooperativa
UEB	Unidades Empresariales de Base

Resumen ejecutivo

El Programa Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria de Cuba (PALMA) ha sido co-ejecutado por el Ministerio de la Agricultura (MINAG) y la Oficina de PNUD en Cuba, con la participación del Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX), y el apoyo financiero de la Unión Europea. Con un presupuesto de 16.1 millones de euros, su período de ejecución tuvo una duración de 4.5 años, comprendidos entre junio de 2009 al 30 de noviembre de 2013.

Diseñado inicialmente para recuperar los daños causados a la agricultura por los huracanes que afectaron el país en 2008, el Programa PALMA evolucionó hacia una acción de apoyo a las reformas del sector agropecuario impulsadas por los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), el 18 de abril de 2011. En este marco, sus objetivos y resultados fueron los siguientes:

- ***Objetivo general:*** Contribuir a la seguridad alimentaria de la población del país, en la actual situación internacional y nacional, mediante el incremento de la producción y distribución local de alimentos por medio del apoyo a las cooperativas, nuevos usufructuarios y organizaciones locales de municipios rurales.

- ***Objetivo específico:*** Incrementar la producción local y el acceso a alimentos mediante la implementación de una estrategia económicamente sostenible que abarca la gestión descentralizada de la producción de alimentos, el apoyo a cooperativas y campesinos.

- ***Principales resultados:*** R1. Incrementada la disponibilidad de alimentos a través del fortalecimiento de las capacidades de producción en 37 municipios pilotos; R2. Mejorada la gestión del sector agrícola y la comercialización de los productos agropecuarios en 37 municipios pilotos.

Evaluación final

Como parte del ciclo de programación, la evaluación final del Programa PALMA se propuso el siguiente objetivo:

- *Identificar y valorar la contribución realizada por el Programa PALMA a los resultados a nivel de efectos planificados y alcanzados, principalmente relacionados con la mejora de la productividad de cooperativas y productores (usufructuarios y no usufructuarios), así como con el desarrollo de capacidades de gestión de las instituciones públicas encargadas del sector.* Para cumplir este objetivo, fueron analizadas cinco variables: pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y aprendizajes generados.

Conforme los lineamientos de UE y PNUD, la metodología empleada por la evaluación incluyó las siguientes herramientas de recolección y análisis de información: i) revisión documental; ii) entrevistas individuales a socios y actores clave; iii) entrevistas colectivas a personal del programa y decisores a nivel provincial y municipal; iv) taller interactivo con grupos de productores de cooperativas; v) análisis y sistematización de hallazgos; vi) discusión de informe preliminar y proyecto de informe de evaluación. Este proceso metodológico fue dividido en tres fases: i) fase documental, que incluyó el Informe inicial; ii) recolección de información de campo; iii) discusión de informe de evaluación. La muestra seleccionada para la recolección de

información de campo incluyó, además de la Habana, cuatro de las cinco provincias cubiertas por el programa: Guantánamo, Santiago de Cuba, Granma y Sancti Spiritus. Dentro de estas provincias, fueron consultados actores de 6 municipios: Guantánamo, Santiago, Bayamo, Cauto Cristo, Sancti Spiritus y Cabaiguán. En total fueron consultadas 194 personas, entre miembros de los equipos del programa, decisores provinciales y municipales, entidades productivas y entidades de servicio a los productores.

Principales hallazgos

- ***Contexto nacional y sectorial***. Tanto el contexto general del país como el específico del sector agropecuario constituyeron un entorno favorable para la implementación de las propuestas del Programa PALMA y lo siguen siendo para la continuidad de los procesos en los territorios de incidencia y extensión de sus aprendizajes y resultados al resto de la agricultura cubana. Concretamente se trata de las políticas oficiales recogidas en los lineamientos del VI Congreso del PCC y las correspondientes estrategias que va diseñando e implementado el Ministerio de la Agricultura para su materialización. Entre estas: i) entrega de tierras agrícolas ociosas por los Decretos Ley 259 y 300; ii) proceso descentralizador de funciones identificando el municipio como el espacio clave; iii) fortalecimiento de la autonomía cooperativa, especialmente en el caso de las UBPC; iv) descentralización paulatina de la comercialización de los productos agrícolas; v) transformación de las antiguas Empresas Agropecuarias municipales en entidades de prestación de servicios y apoyo logístico y técnico a los agricultores. Pero no dejan de ser una amenaza a considerar: i) prevalencia de una cultura verticalista y centralizadora en la gestión agraria; ii) limitada capacidad económica del país para garantizar un suficiente mercado de insumos y equipos; la aún ineficiente gestión de acopio y comercialización de la producción agropecuaria.

- ***Pertinencia***. El diseño del Programa PALMA revela un alto grado de pertinencia, tomando en cuenta principalmente dos criterios analizados: i) coherencia y sentido de oportunidad con las políticas públicas y prioridades del sector agropecuario definidas por VI Congreso del PCC en 2009 y actualmente en proceso de implementación en el país; ii) coherencia y sentido de oportunidad con las necesidades y prioridades de los beneficiarios, mérito que fue facilitado por su amplio enfoque participativo desde la etapa de formulación. No obstante esta valoración positiva, fueron registradas algunas debilidades que de haber sido resueltas de manera oportuna hubiera contribuido a una mayor pertinencia: i) escasa atención a la mejora de los programas de auto-abastecimiento y comercialización de alimentos en los municipios; ii) limitado tiempo dedicado al diagnóstico inicial y selección de beneficiarios; iii) exclusión de las empresas agropecuarias municipales como beneficiarios; iv) limitada información de los productores sobre la oferta de los recursos priorizados; v) insuficiente claridad del modelo lógico, principalmente por la débil aplicación del enfoque de Gestión Basada en Resultados.

- ***Efectividad.*** El Programa PALMA ha alcanzado un satisfactorio nivel de cumplimiento de su objetivo específico y los resultados que han tenido continuidad durante los ciclos sucesivos de PALMA y PALMA Plus. Además, ha realizado contribuciones significativas a un conjunto de efectos, algunos no planificados, que favorecen la reforma y modernización del sector agropecuario de Cuba. En el caso del objetivo específico, se reportan incrementos en la producción de alimentos que van desde un 100 % hasta un 200 %, muy por encima del 50 % establecido por la meta planificada. En cuanto a los resultados, se observa un cumplimiento variable de las metas previstas con respecto a

los productos entregados: algunas se han sobre cumplido, otras se han cumplido y unas más quedaron por debajo de lo estimado.

Más allá de las metas relativas a los productos entregados, el programa hizo una contribución significativa a un conjunto de efectos orientados a la modernización de la agricultura cubana. Se trata de los siguientes: i) Desarrollo de cultura cooperativista con una fuerte dosis de entusiasmo, sentido de pertenencia y elevada autoestima en los productores socios; ii) Desarrollo de capacidades gerenciales en directivos de cooperativas beneficiadas; iii) Mejora de la cobertura y calidad de los servicios prestados por las entidades del MINAG a los productores; iv) Articulación de actores estatales y no estatales alrededor de la gestión local de la seguridad alimentaria; v) Jóvenes, niños y niñas sensibilizados y motivados para continuar su formación vocacional en agricultura sostenible; vi) Modelo de capacitación a partir de la demanda; y vii) Reformas al marco jurídico e institucional del movimiento cooperativo.

- ***Eficiencia.*** PALMA logró un elevado nivel de eficiencia, determinado por principalmente por un muy favorable balance costo-beneficio y una importante incidencia en las estructuras superiores e intermedias de dirección de la agricultura. En adición, entre otros factores que contribuyeron a la eficiencia se pueden mencionar: i) creación de capacidades y articulación entre actores locales; ii) trabajo con instituciones existentes que aportaban desde sus propias misiones institucionales; iii) apoyo inicial en capacidades instaladas por el PDHL, iv) facilitación del intercambio con experiencias internacionales exitosas. Sin embargo, el programa tuvo que trabajar con un equipo muy reducido para su envergadura, insuficiente diseño de monitoreo para un eficaz seguimiento de sus complejos objetivos e inestabilidades en el personal local formado, que era movido a otras funciones.

- ***Sostenibilidad.*** El elevado nivel de involucramiento de actores locales motivados y capacitados para asumir las riendas de su propio desarrollo constituye el principal mecanismo utilizado para la sostenibilidad de sus aprendizajes, propuestas y resultados. El programa combinó una propuesta diferente respecto a los procesos productivos y las articulaciones locales, con la capacitación y los recursos imprescindibles para poder llevar a la práctica estas propuestas. En este marco, algunas acciones contribuyentes fueron las siguientes: i) planes estratégicas de entidades que les permite identificar vulnerabilidades y proyectar necesidades y soluciones con mayor antelación; ii) inclusión de necesidades en Planes Anuales de la Economía; iii) mejor preparación de directivos para el acceso a créditos bancarios; iv) capacitación de operarios para una más efectiva explotación y mantenimiento de los equipos recibidos; v) uso más eficiente de las potencialidades y recursos locales a partir de una articulación efectiva centrada por los gobiernos. Sin embargo, hay algunos elementos que pueden constituirse en fuertes obstáculos a la sostenibilidad, como son: i) limitada disponibilidad y acceso a mercado de insumos y equipos para mantenimiento de las infraestructuras físicas instaladas; ii) aún insuficiente desarrollo de capacidades institucionales; iii) cultura centralista y vertical arraigada en el sector; iv) escaso reconocimiento y atención oficial al sistema de Innovación Tecnológica y acompañamiento técnico a los agricultores; v) ausencia de una estrategia de sostenibilidad post-proyecto construida y contextualizada.

- ***Aprendizajes.*** El Programa PALMA ha sido una experiencia que ha marcado un hito en el fortalecimiento del sector agropecuario, principalmente los aprendizajes generados, algunos de los cuales han sido sistematizados y publicados por el MINAG. En adición a estos materiales, el equipo de evaluadores reconoció aprendizajes relevantes que

merecen ser estudiados y documentados para mejorar el ciclo de proyectos y la teoría y práctica del desarrollo del sector de producción de alimentos de Cuba. Entre estos, sobresalen: i) articulación inter-institucional como estrategia de implementación de proyectos sectoriales y multisectoriales; ii) instalación de proyectos en las estructuras funcionales de las contrapartes como estrategia de apropiación y sostenibilidad de las reformas impulsadas; iii) creación de equipos multidisciplinarios para dotar de pertinencia técnica y científica a dominios de intervención específicos; iv) factores clave que operan en la consolidación de cambios (efectos) en instituciones e individuos; v) Sentido de propiedad cooperativa e iniciativa individual como factores de incremento de la productividad y producción agropecuaria.

Recomendaciones

Apoyado en los hallazgos y las conclusiones sobre las distintas variables analizadas, el equipo de evaluación formula las siguientes recomendaciones a los socios principales implicados en la ejecución del programa:

- **Ministerio de la Agricultura (MINAG):** i) Diseñar estrategia para continuar, extender y consolidar los cambios institucionales promovidos por el programa en el sector agropecuario, en respaldo a la implementación de los lineamientos del VI Congreso del PCC; ii) *Diseñar e implementar planes estratégicos especiales para llenar los vacíos o completar procesos, especialmente la mejora* de la cobertura y calidad de los servicios destinados a los productores y el almacenamiento, distribución y comercialización de alimentos en los municipios; iii) Editar publicación sobre principales aprendizajes del programa, incluidos los identificados por la evaluación final, a fin de utilizarla como texto de apoyo en procesos de capacitación y fortalecimiento institucional; iv) *Consolidar las capacidades institucionales creadas para la gestión de proyectos de desarrollo, mediante la* institucionalización de una Oficina de Proyectos de Desarrollo (OPD) y la integración a la misma a los equipos profesionales formados por el programa PALMA.

- **Unión Europea (UE) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):** i) Sistematizar y aplicar los aprendizajes y estrategias utilizadas por PALMA en la gestión del ciclo de futuros proyectos de desarrollo en Cuba y otros países; ii) Mejorar la aplicación del Enfoque de Gestión basada en Resultados (GbR) en el ciclo de futuros proyectos, incluyendo sistemas de seguimiento que satisfagan los estándares corporativos de UE y PNUD; iii) Valorar la formulación de un nuevo proyecto para continuar y consolidar el fortalecimiento de las capacidades institucionales del MINAG, que considere cuatro procesos clave: a) planificación estratégica de la seguridad alimentaria a nivel local; b) fomento del movimiento cooperativo; c) mejora de la cobertura y calidad de los servicios estatales a la producción agropecuaria; d) fortalecimiento de los mecanismos de comercialización de alimentos, introduciendo un enfoque de cadenas de valor.

1. Marco de referencia de la evaluación

1.1 Contexto del país y sector agropecuario

1.1.1 Situación general del país

El contexto del país está caracterizado por un importante proceso de transformaciones de la economía, identificado como "actualización del modelo económico". El mismo abarca a la totalidad de los sectores económicos, con implicaciones importantes en los aspectos económicos, sociales y políticos de la nación. Estas transformaciones han quedado recogidas en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados en el VI Congreso del PCC, en abril del 2011 y ratificadas en la Conferencia del PCC en el 2012.

Los Lineamientos del PCC constituyen una guía y el propio proceso de implementación conllevará a la vez a actualizaciones, mejoras e introducción de nuevos aspectos y medidas, que la propia práctica irá recomendando. Desde una interpretación sistémica de todas las medidas que se han venido tomando o que están anunciadas, los cambios se dirigen hacia una economía donde básicamente los mercados funcionen con bastante plenitud. Podría describirse como una economía de mercado muy sui generis, porque parece vislumbrarse que tendría un predominio de la propiedad estatal sobre los medios de producción tal cual ha sido concebida hasta ahora; y a su vez tendría una amplia participación del sector privado, tanto doméstico como foráneo, aunque todavía no hay pasos explícitos en la parte de lo foráneo. Pero en todo caso, será un proceso bajo una mirada reguladora del Estado.

Se identifica como piedra angular del nuevo modelo económico la garantía de la seguridad alimentaria de manera autogestionaria y sostenible. Este proceso de actualización, sin embargo, parece que se va a ir desatando en diferentes etapas. Una primera etapa en la cual el objetivo fundamental es una modificación de las reglas de funcionamiento de la economía y una segunda etapa cuyo objetivo sería la transformación de la estructura productiva y social. Hasta el momento el impacto de estas transformaciones es más sobre los paradigmas establecidos y menos sobre los efectos en la sociedad.

Dentro este panorama, muy recientemente fue anunciado el inicio de la implementación de un cronograma para la unificación de la moneda (CUC y CUP), cosa que se considera indispensable para una verdadera medición de los hechos económicos.

En fin, la sociedad y economía cubana está ahora cambiando su manera de ser: de un modelo verticalista y centralizado transita hacia un modelo más flexible y descentralizado. Este es el contexto general en el cual se han ejecutado los proyectos PALMA y PALMA plus y en el cual han de extenderse sus resultados y aprendizajes.

1.1.2 Principales reformas en el sector agropecuario

Las transformaciones más profundas e importantes realizadas por el Gobierno cubano se han iniciado en el Sector Agropecuario y están recogidas en los lineamientos del VI Congreso del Partido que marcan el rumbo de las políticas oficiales de incidencia más directa en la producción agropecuaria cubana. Estos lineamientos se enfocan prioritariamente al fomento del cooperativismo (178 y 180), aseguramientos de créditos, medios e insumos para la producción agropecuaria (09, 182, 203), estimulación a los productores con sistema tributario diferenciado y

flexibilización de la comercialización (58, 182, 183), repoblación de las áreas rurales (189, 197, 198), descentralización de la seguridad alimentaria y fortalecimiento de las municipalidades (37, 185, 205, 206) y la promoción de una agricultura sostenible, eficiente y ambientalmente amigable (187, 200), entre otras que, aunque no enfocadas directamente al sector agropecuario, contribuyen directamente a su reactivación, como es la creación de cooperativas no agropecuarias (25, 27, 28), etc.

Entre las medidas adoptadas para la implementación de estos lineamientos y otros de incidencia indirecta en el sector agropecuario, se pueden enumerar: i) incremento del precio de la leche, la carne bovina y productos agrícolas a los agricultores; ii) proceso descentralizador de funciones identificando el municipio como el espacio clave para el desempeño y toma de decisiones, dentro de la actividad agrícola territorial y la simplificación de estructuras y funciones ministeriales, de aquellas actividades generadoras de la producción primaria y procesamiento de alimentos; iii) contratación libre de la fuerza laboral, ampliación del micro-crédito agrícola; iv) fortalecimiento de la autonomía cooperativa, especialmente en el caso de las UBPC; v) descentralización paulatina de la comercialización de los productos agrícolas y la transformación de las antiguas Empresas Agropecuarias municipales en entidades de prestación de servicios y apoyo logístico y técnico a los agricultores.

El llamado proceso de "municipalización de la agricultura" iniciado en el año 2008, de limitado alcance hasta el momento, ha propiciado un fortalecimiento de las Delegaciones Municipales del MINAG, aún insuficientes para dar cuenta de las actividades del Ministerio en general y de la atención a la base productiva en particular. Más recientemente se aprobó por el Consejo de Ministros, la implementación de un proceso de perfeccionamiento del Ministerio de la Agricultura, que se supone aporte a la consolidación del proceso de descentralización del sector y el fortalecimiento de las municipalidades, aunque su contenido no ha sido dado a conocer hasta la fecha.

Diversas fórmulas y modelos organizacionales están en estudio y experimentación; al mismo tiempo se amplían los incentivos entre los productores a través de nuevos sistemas de precios, estímulos económicos y materiales, así como se continúa dando prioridad al mejoramiento del modo de vida rural.

Sin embargo, la medida más importante ha sido la entrega de tierras agrícolas ociosas (sin cultivar), bajo condiciones de usufructo, a personas naturales. Estas entregas se realizan hasta el presente, mediante contrato de arrendamiento, por un período de 10 años renovables. El decreto ley de la distribución de las tierras en usufructo (Decreto Ley 259), aunque constituyó un paso importante y decisivo, también desde su inicio estuvo impregnado de una serie de restricciones y limitaciones que encerraban un grado importante de incertidumbre para los beneficiados, lo cual fue salvado en gran medida por el nuevo Decreto Ley 300, en el cual ya se permite la construcción de la vivienda en la finca y se amplía el límite de tierra a entregar en usufructo. Al cierre de 2012 estos usufructuarios alcanzaban la cifra de 157, 948 (38% del total de usufructuarios agrícolas).

Durante el periodo 2010-2012, estas medidas han conducido a una reducción del 21% de las áreas agrícolas ociosas y a un incremento del 69% del área cultivada (al incorporarse un volumen considerable de áreas no cultivadas a la producción). Hasta la fecha se han entregado en usufructo a personas jurídicas y naturales, 1 millón 523 mil hectáreas, y un número significativo han sido recuperadas por los propios tenentes. A pesar de ello se estima que alrededor del 20% de la superficie agrícola está aún en estado improductivo (tierras vacías y ociosas). Al mismo tiempo se ha producido un cambio en la propiedad y forma de explotación

de la tierra. El área agrícola en manos del sector estatal se redujo en estos tres años en un 4% (las tierras agrícolas cubanas están en manos de más de 430 mil tenentes, de los cuales el 99% son personas naturales). A pesar de ello, en el año 2012 el país invirtió 1700 millones de USD en la importación de alimentos, lo que unido a los combustibles representa el 51% del valor total de las importaciones del país en ese año.

En la actualidad, y en correspondencia con la prioridad otorgada por el gobierno cubano a la producción de alimentos, las ONG´s cubanas y extranjeras y los organismos internacionales presentes en el país (principalmente Naciones Unidas, Unión Europea y cooperación Suiza) han destinado la máxima atención y prioridad financiera al apoyo para el desarrollo de la agricultura cubana y especialmente al diseño de nuevos modelos de gestión de los procesos productivos.

1.2.3 Avances y desafíos del sector

- Ampliación del otorgamiento de tierras en usufructo, tanto en extensión como en los plazos de explotación;

- 17 medidas para mejorar la gestión de las UBPC;

- Medidas de liberalización de la comercialización de los productos agropecuarios, posibilitando la diversificación de las ventas por entidades y personas naturales, incluyendo el suministro directo a las cadenas turísticas y la creación de cooperativas de comercialización;

- En proceso de experimentación nuevo mercado de insumos para facilitar el acceso a los recursos a todas las formas productivas (cooperativas, granjas estatales y productores individuales) de manera directa y sin intermediación de las empresas agropecuarias de servicios, ensayo que se extiende a partir de noviembre 2013 a la totalidad de la provincia de St. Spiritus;

- Inicio de nueva experiencia en las recién creadas provincias de Artemisa y Mayabeque, mediante la cual se le trasladó a los respectivos gobiernos locales la dirección de la agricultura, con vistas a hacerlo extensivo al resto del país en el futuro;

- Integración agroindustrial mediante el diseño de varios experimentos para su aplicación posterior, dirigidos a la creación de cadenas productivas a escala local, como una vía de incrementar el valor agregado de la producción agrícola, crear empleo, aumentar el ingreso rural, además de insertarse en los proyectos de desarrollo local que se vienen promoviendo;

- Promoción de modelo de agricultura tradicional campesina, como el más sustentable entre las formas de organización de la producción existentes, lo que incluye: i) una incipiente cultura ecológica; ii) sistema de servicios técnico e investigaciones que podría funcionar en apoyo a la expansión de prácticas agroecológicas sobre base científica, constituyendo un importante punto de partida en el camino hacia un modelo que garantice a la vez la sustentabilidad económica y ecológica de la agricultura cubana.

- Crisis desatada en los años noventa sobre la sociedad cubana, como consecuencia del derrumbe del socialismo europeo, lo que dio al traste con mucho de los logros

acumulados por el desarrollo agrario impulsado por la Revolución y agravó casi todas sus deficiencias latentes. La plena recuperación de esos impactos y de sus consecuencias es parte de una agenda agraria por resolver. Particular importancia tiene en esta recuperación, la capacidad que alcance la agricultura cubana de recuperar sus exportaciones, sustituir importaciones y elevar sostenidamente, la seguridad alimentaria de la población.

- Promoción de nuevo modelo agrario que permitirá superar las insuficiencias y contradicciones del modelo histórico, lo que supondrá una refundación del sistema agrario cubano y un nuevo sistema nacional de dirección y planificación de la economía mejor adaptado a la economía rural. Este nuevo sistema deberá dar cuenta de las tendencias demográficas, la diversificación de los actores rurales -productores o no- y de sus demandas; la coexistencia del Plan y del mercado; mayor peso del sector autogestionario – campesinos y cooperativas; paso a un modelo tecnológico de base agroecológica, donde se logre una combinación con los métodos de la agricultura tradicional de manera amigable con el medio ambiente; prioridad absoluta de la seguridad alimentaria de toda la población, residente o en tránsito. Y más en general, si su dinámica y reformas, serán promovidas desde "abajo" o desde "arriba". Los desafíos que esta cuestión agraria plantea al futuro de la sociedad cubana no se podrán enfrentar sin una alternativa orientada hacia el autogobierno y la autogestión.

1.2 Proyecto PALMA

El Programa Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria de Cuba (PALMA) ha sido co-ejecutado por el Ministerio de la Agricultura (MINAG) y la Oficina de PNUD en Cuba, con la participación del Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) y el apoyo financiero de la Unión Europea. Con un presupuesto de 16.1 millones de euros, su período de ejecución tuvo una duración de 4.5 años, comprendidos entre junio de 2009 al 30 de noviembre de 2013.

El programa ha articulado dos acciones sucesivas y complementarias, que en la práctica han sido percibidas y atendidas por los beneficiarios como un solo proceso de colaboración. La primera, conocida como Proyecto PALMA, iniciada el 26 junio de 2009, con un monto de 11.7 millones de euros del fondo "Food Facility" y un acento post-emergencia, enfatizó en la recuperación de los daños causados a la agricultura por los huracanes Gustav, Ike y Paloma, que afectaron al país entre agosto y octubre de 2008. El segundo, iniciada el 1 de mayo de 2011, denominado PALMA Plus, con un monto de 4.4 millones de euros del Programa Temático de Seguridad Alimentaria (FSTP), continúo y amplió la cobertura de los procesos iniciados por la primera acción.

El Programa PALMA se enmarca dentro de las políticas y estrategias de cooperación de la UE y el PNUD en Cuba. En el primer caso, el programa ha sido parte de las acciones impulsadas por la UE desde 2008 en el país como respuesta humanitaria (Food Facility) y rehabilitación de las capacidades productivas de la agricultura (FSTP) afectadas por los huracanes. En el caso de PNUD, la acción es parte de dos áreas priorizadas por el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y el Documento de Programa de País (CPD): i) Seguridad Alimentaria; ii) Desarrollo Humano Local. De manera, específica el programa se propuso contribuir al efecto directo 1 del MANUD, que indica que para el 2012, *"se habrán incrementado las capacidades locales y mejorado el desempeño local, logrando una mejor articulación con las*

estrategias de desarrollo nacional y una mayor movilización de recursos locales en pro del desarrollo humano".

1.2.1 Marco de objetivos y resultados

En complemento a su énfasis inicial post-emergencia, el Programa PALMA ha sido diseñado como un claro respaldo a las reformas del sector agropecuario impulsadas por los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), el 18 de abril de 2011. Entre las medidas apoyadas, principalmente relacionadas con el Capítulo VII Agroindustria, se pueden destacar las siguientes:

- Transferencia al sector productivo no estatal (cooperativas y productores) del rol protagónico en la producción y comercialización de alimentos;
- Descentralización y fortalecimiento de la gestión estatal hacia los municipios;
- Apoyo a nuevos productores agropecuarios beneficiados por los decretos ley 259 y 300 (Sobre Entrega de Tierras Estatales Ociosas en Usufructo);
- Incrementar la producción y disposición de alimentos para contribuir a la soberanía alimentaria, reducir las importaciones de este rubro y aportar a la balanza de pagos del país.

Para contribuir a la implementación de estas y otras reformas contenidas en los citados lineamientos del IV Congreso del PCC, el Programa PALMA formuló un marco de intervención, que se puede resumir en la siguiente tabla:

Tabla 1.
Marco de objetivos y resultados del Programa PALMA

<table>
<tr><th colspan="2">Objetivo general</th></tr>
<tr><td colspan="2">Contribuir a la seguridad alimentaria de la población del país, en la actual situación internacional y nacional, mediante el incremento de la producción y distribución local de alimentos por medio del apoyo a las cooperativas, nuevos usufructuarios y organizaciones locales de municipios rurales.
• Impacto esperado: Sustituidas importaciones de alimentos por un valor de 10,000,000 USD a partir de los incrementos productivos alcanzados.</td></tr>
<tr><th>Objetivo específico</th><th>Resultados esperados</th></tr>
<tr><td>Incrementar la producción local y el acceso a alimentos mediante la implementación de una estrategia económicamente sostenible que abarca la gestión descentralizada de la producción de alimentos, el apoyo a cooperativas y campesinos.
• Efecto global esperado: 30% de incremento de las producción de alimentos de las cooperativas beneficiadas en los 37municipios pilotos a finales del 2012.</td><td>R1. Incrementada la disponibilidad de alimentos a través del fortalecimiento de las capacidades de producción en 37 municipios pilotos.
R2. Mejorada la gestión del sector agrícola y la comercialización de los productos agropecuarios en 37 municipios pilotos.
R3. Potenciada la capacitación agrícola vocacional[1]</td></tr>
</table>

[1] Este resultado fue implementado por el Programa PALMA, pero ya no tuvo continuidad con el Programa PALMA Plus. Incluyó dos procesos: i) Desarrollo de Círculos de Interés para orientar la formación vocacional de niños, niñas y jóvenes hacia la agricultura; ii) Desarrollo de capacidades de Institutos Politécnicos Agropecuarios ubicados en la zona de cobertura.

Para alcanzar los anteriores objetivos y resultados, el programa PALMA se propuso una estrategia que combinó tres tipos de acciones fundamentales:

- *Capitalización y tecnología:* mejorar la productividad de cooperativas y productores, fueron entregados equipos e insumos agrícolas. Por ejemplo: maquinaria, implementos, sistemas de riego y de cultivos, tractores e insumos como alambre y soga.

- *Desarrollo de capacidades técnicas y gerenciales:* siempre para elevar la productividad de cooperativas y productores, el programa ejecutó acciones de capacitación y formación en técnicas de cultivos y gestión de la producción de alimentos.

- *Desarrollo de capacidades de gestión del MINAG a nivel local:* la estrategia del proyecto también se orientó a fortalecer las capacidades del MINAG como autoridad rectora para la gestión descentralizada de la seguridad alimentaria en los municipios atendidos.

En complemento a las anteriores acciones, la estrategia incluyó otros dos lineamientos clave: participación protagónica de beneficiarios y actores estatales en el ciclo de programación; conocimiento de buenas prácticas de otras zonas del país y otros países de América Latina a través de visitas de intercambio y asistencia técnica especializada de entidades internacionales de reconocida trayectoria y experiencia.

1.2.3 Cobertura y beneficiarios principales

Con una Oficina Nacional de Proyecto (ONP) en la Habana y una visión articuladora de lo nacional, provincial y municipal, el programa PALMA focalizó su cobertura en 37 municipios (22 % del total de 169) ubicados cinco de provincias (33 % del total de 15), seleccionados con la intención de representar las distintas variantes geo-climáticas y socioeconómicas del territorio nacional y generar experiencias y aprendizajes validos para todo el país. Las provincias y municipios seleccionados fueron los siguientes:

Tabla 2.
Zona de cobertura del Programa PALMA

Provincia	Municipios
Región Occidente	
Pinar del Río	▪ 9 municipios: Muntua, Guane, Sandino, San Luis, San Juan, Pinar, Minas, Viñales, Los Palacios.
Región Centro	
Sancti Spiritus	▪ 8 municipios: Fomento, Taguasco, La Sierpe, Yaguajay, Sancti Spiritus, Jatibonico, Cabaiguan, Trinidad.
Región Oriente	
Granma	• 9 municipios: Bayamo, Cauto Cristo, Bartolomé Masó, Jiguani, Buey Arriba, Niquero, Pilón, Manzanillo, Guisa.
Santiago de Cuba	▪ 8 municipios: Santiago de Cuba, Songo La Maya, San Luis, Segundo Frente, Tercer Frente, Palma Soriano, Guamá, Contramaestre.
Guantánamo	▪ 3 municipios: El Salvador, Yateras, Guantánamo.

Teniendo en cuenta esta cobertura territorial y los lineamientos políticos del sector, los principales beneficiarios del programa fueron los siguientes:

- *Sector productivo no estatal:* cooperativas de crédito y servicios (CCS), Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), cooperativas de producción de agropecuaria (CPA), Unidades Empresariales de Base (UEB) y productores agropecuarios (usufructuarios de la Ley 259 y Ley 300).

- *Instituciones del sector agropecuario que ejercen la rectoría del sector y prestan servicios a la producción:* personal de las delegaciones provinciales y municipales del MINAG.

- *Entidades que prestan servicios a la producción:* entidades especializadas del MINAG que prestan servicios a los productores en tres áreas principales: sanidad vegetal, sanidad animal, suelos.

- *Sector educativo técnico-profesional:* Institutos Politécnicos Agropecuarios (IPA) ubicados en 21 de los 37 municipios; escuelas provinciales de capacitación de MINAG.[2]

En adición a los beneficiarios declarados, el programa también benefició de manera indirecta al tejido de instituciones vinculadas a la seguridad alimentaria, que se articularon alrededor de los siete subprogramas. Entre otras: Ministerios de Educación, Salud, Economía y Planificación.

1.2.4 Estructura de gestión

Diseñada con la intención de articular sus operaciones en los tres niveles en que funciona la rectoría institucional del sector agropecuario (nacional, provincial y municipal), la estructura de gestión del programa PALMA se organizó de la siguiente manera:

- *Comité de Dirección:* encargado del seguimiento y orientación estratégica de la acción, estuvo integrado por los cuatro principales socios: DUE, PNUD, MINAG y MINCEX.

- *Equipo de proyecto PNUD:* encargado de prestar asistencia técnica y administrativa, estuvo integrada por un Director Internacional, un Oficial de proyecto y dos asistentes administrativo-financieros.

- *Oficina Nacional* de Proyecto (ONP): instalada en la sede central del MINAG en la Habana y coordinada por un Director Nacional, esta estructura fue la encargada de la ejecución técnica y operativa del programa.

- *Equipos de Trabajo Provincial:* puestos a disposición por las Delegaciones Provinciales del MINAG, está integrado por un coordinador y especialistas en los siete subprogramas del programa.

- *Equipos de Trabajo Municipal:* provistos por las Delegaciones Municipales del MINAG e integrado de la misma manera que en las provincias, tienen a su cargo la relación directa con las entidades y los beneficiarios en el nivel local.

[2] Este grupo de beneficiarios fue atendido sólo por PALMA, el primero de los dos proyectos que se articularon en el programa.

Para la ejecución operativa de las actividades destinadas a alcanzar los resultados planificados, el programa se organizó en siete subprogramas, así: i) Planes de Negocios; ii) Gestión Integral Cooperativa; iii) Capacitación; iv) Cadenas agroalimentarias; v) Planificación Estratégica; vi) Innovación institucional; vi) Igualdad de género; vii) Extensionismo y Transferencia de Innovación.

Cada subprograma obtuvo el respaldo y la asistencia técnica de grupos multidisciplinarios de instituciones especializadas en el ámbito de temático correspondiente. Así, por ejemplo, el Subprograma de Gestión Cooperativa contó con el respaldo de la Dirección de Fomento y Desarrollo Cooperativo de MINAG, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas del Ministerio de Economía y Planificación, Centro de Superación, Capacitación y Extensión del MINAG.

1.3 Evaluación final

1.3.1 Objetivo y alcances

Conforme los lineamientos establecidos por la Delegación de la UE y la Oficina de PNUD en Cuba, la evaluación del Programa PALMA se propuso el siguiente objetivo:

- *Identificar y valorar la contribución realizada por el Programa PALMA a los resultados a nivel de efectos planificados y alcanzados, principalmente relacionados con la mejora de la productividad de cooperativas y productores (usufructuarios y no usufructuarios), así como con el desarrollo de capacidades de gestión de las instituciones públicas encargadas del sector.*

De acuerdo a este objetivo, el objeto central y los alcances del ejercicio correspondieron a una **evaluación de efectos**, tal como se define en la sección de metodología, siguiendo los lineamientos de PNUD y la UE.[3] De acuerdo a dichos estándares, la evaluación tratará de identificar y explicar la contribución realizada por el Programa PALMA (PALMA y PALMA Plus) a los efectos planificados y no planificados, entendidos como tales los cambios en el comportamiento de los grupos de beneficiarios principales: sector productivo no estatal, instituciones públicas del sector agropecuario y entidades de servicios a la producción.

Los efectos planificados corresponden a los dos principales resultados definidos en el Marco Lógico del Programa PALMA (continuados por PALMA Plus), a saber: *R1. Incrementada la disponibilidad de alimentos a través del fortalecimiento de las capacidades de producción en 37 municipios pilotos; R2. Mejorada la gestión del sector agrícola y la comercialización de los productos agropecuarios en 37 municipios pilotos.*

En adición al estudio de los dos efectos planificados, la evaluación trató de encontrar evidencias para explicar y demostrar la contribución realizada por el programa al escenario de desarrollo declarado por su objetivo específico: incremento de la producción de cooperativas y productores individuales (efecto global).

[3] UNDP Outcome-Level Evaluation: A Companion Guide. PNUD, 2011. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo. PNUD, 2011.

Además de servir como fuente para valorar el grado de logro de los resultados planificados y alcanzados, la información y el conocimiento sistematizados por la evaluación serán utilizados por las distintas partes interesadas, principalmente MINAG, UE, PNUD, para diseñar futuras acciones de desarrollo en el sector de seguridad y soberanía alimentaria en Cuba.

1.3.2 Variables estudiadas

Para explicar la contribución del Programa PALMA a los efectos planificados y no planificados, la evaluación organizó la búsqueda y el análisis de información alrededor de seis variables:

- *Pertinencia:* grado en que el programa responde y es coherente con las políticas del país en materia de seguridad y soberanía alimentaria, así como las necesidades y el contexto cultural de los distintos grupos de beneficiarios.

- *Eficacia:* grado en que se han obtenido los resultados planificados con las estrategias y actividades ejecutadas.

- *Eficiencia:* uso económico, transparente y rentable de los recursos puestos a disposición para el logro de los tres resultados planificados.

- *Sostenibilidad:* posibilidad real de que los procesos de transformación impulsados por el programa continúen sin el apoyo de fuentes externas.

- *Aprendizajes:* cambios en las maneras de ver y hacer de los actores implicados generados por la experiencia de ejecución del programa.

1.3.3 Metodología

A) Lineamientos generales

Desde la perspectiva del método de Gestión Basada en Resultados (GbR), la evaluación tiene tres aportes y usos principales en el ciclo de programación: i) Mejora de la calidad del desempeño y la efectividad en el logro de resultados de las acciones presentes y futuras; ii) Fomento del aprendizaje organizacional basado en la propia práctica; iii) Rendición de cuentas a los cooperantes y las distintas partes interesadas.

En el marco de los lineamientos de PNUD, las evaluaciones de efectos, como corresponde al presente ejercicio, se define como un tipo de evaluación descentralizada que busca determinar si las acciones apoyadas por la organización han contribuido, de manera intencionada o no intencionada, al cambio de una condición de desarrollo determinada, expresada en términos de prácticas de instituciones y grupos de individuos, explicando los factores causales que han influido en el éxito o fracaso.[4] En el lenguaje de la GbR, a este cambio se le denomina “efecto” o “outcome”.

De acuerdo a lo anterior, la evaluación de efectos del Programa PALMA tuvo en cuenta tres criterios que operan en estas dinámicas de transformación social:

- *Determinismo y autonomía estructural:* según las reglas de los sistemas sociales, el

[4] UNDP Outcome-Level Evaluation: A Companion Guide. Pág. 4

cambio en las prácticas de instituciones y comunidades está determinado en última instancia por la dinámica de sus propias estructuras. Es decir, es algo que decide el sujeto del cambio.

- *Complejidad y sinergia asociativa:* un cambio en el desarrollo no es la consecuencia lineal de una acción o producto entregado por un agente externo. Está movido por la fuerza asociativa generada por la confluencia de la voluntad del sujeto del cambio, las acciones de múltiples actores y los factores facilitadores del contexto.

- *Contribución vs atribución:* dadas las explicaciones anteriores, un proyecto de desarrollo pueden contribuir al logro de efectos pero no se los pueden atribuir. Están más allá de su control inmediato. Por tanto, el ejercicio de evaluación debe explicar: i) si el efecto se ha producido; ii) cuáles son los actores y factores contribuyentes; iii) cuál es la contribución específica de la acción evaluada; iv) qué tan efectiva ha sido la estrategia de alianzas o sinergias asociativas.

Teniendo en cuenta estos criterios que definen la dinámica estructural de los efectos de una acción de desarrollo, la presente evaluación se guió además por los estándares de calidad, código ético y lineamientos técnicos de PNUD y UE.

B) Análisis de evaluabilidad

La evaluabilidad se define como el conjunto de condiciones básicas que hacen viable la evaluación de una acción de desarrollo. Estas condiciones se pueden agrupar en tres variables: **calidad del diseño, disponibilidad de información y existencia de un contexto favorable.** [5] En el caso de la evaluación del Programa PALMA, el análisis de las tres variables indicadas reveló los siguientes hallazgos:

- *Calidad del diseño:* en general, el diseño del Programa PALMA observa un adecuado encadenamiento lógico entre los distintos elementos del Marco Lógico: objetivo general, objetivo específico, resultados, actividades. No obstante, se hallaron algunos errores que dificultó la comprensión clara de los efectos planificados. Por ejemplo, el R1 plantea el incremento de la disponibilidad de alimentos (fin) y el fortalecimiento de capacidades de producción (medio). Asimismo los indicadores diseñados sólo son útiles para medir la entrega de productos pero no el logro de efectos implícitos en dos resultados planificados.

- *Disponibilidad de información:* la información documental entregada y localizada por el equipo de evaluación fue suficiente en términos de cantidad y calidad para el análisis de las variables estudiadas. Asimismo, las fuentes de información siempre guardaron una actitud de apertura y disposición para las entrevistas y consultadas en el terreno.

- *Existencia de contexto favorable:* las autoridades del Ministerio de la Agricultura y otras entidades asociadas al proyecto mostraron una amplia disposición e interés en la potencial utilidad del ejercicio de evaluación.

[5] Criterios para analizar la evaluabilidad de una acción de desarrollo. Toolkit. Centro Regional de PNUD para América Latina y El Caribe.

C) Métodos de recolección y análisis de información

El proceso de recolección y análisis de información fue guiado por una Matriz de Evaluación, en la que se incluyeron las preguntas clave, las fuentes de información y los métodos de recolección de datos para cada una de las variables observadas para verificar la contribución del programa al logro de los efectos planificados y no planificados. Ver Anexo B. De acuerdo a ello, fueron seleccionados los siguientes métodos de recolección y análisis de información:

- *Revisión documental:* fue revisado un conjunto de documentos sobre el contexto del sector agropecuario y el programa. Estos fueron clasificados así: i) documentos de referencia del programa (PRODOC, informes técnicos y financieros, informes ROM, herramientas de monitoreo, actas de comité directivo); ii) materiales de visibilidad del programa; iii) textos especializados que sistematizan la experiencia del programa en distintos ámbitos (por ejemplo, gestión cooperativa y capacitación desde la demanda; iv) documentos y bibliografía especializada sobre el contexto del país y el sector (por ejemplo, Lineamientos de Política Económica y Social del VI Congreso del Partido Comunista, marco legal, textos especializados sobre el sector).

- *Entrevistas individuales a actores clave:* fueron realizadas entrevistas a representantes de instituciones socias: PNUD, UE, MINAG. Además, durante las visitas a las provincias y municipios seleccionados en la muestra, fueron entrevistados de manera individual actores que se consideraron clave. Por ejemplo: productores, dirigentes de cooperativas, autoridades municipales, coordinadores de equipos provinciales y municipales del programa.

- *Entrevistas colectivas a personal del programa y decisores municipales:* fueron realizadas entrevistas colectivas a los siguientes actores en los municipios seleccionados en la muestra: i) coordinadores y personal del programa a nivel provincial y municipal; ii) delegados provinciales y municipales de MINAG; iii) autoridades de los gobiernos provincial y municipal; iv) representantes de instituciones públicas de otros sectores involucradas en la ejecución del programa. En cada entrevista, participaron un promedio de 20 personas. Las entrevistas giraron entorno a tres temas principales: i) principales resultados obtenidos; ii) debilidades del programa; iii) sostenibilidad de los cambios impulsados; iv) sugerencias.

- *Taller interactivo con grupos de beneficiarios a nivel municipal:* fueron realizados tres talleres interactivos con una muestra de entre 20 y 30 directivos y productores de cooperativas (UBPC, CCS, CPA). En la mayoría de casos, participaron además y coordinadores del programa a nivel municipal. Los temas tratados fueron los siguientes: i) ¿Cuáles fueron los principales cambios generados por el programa?; ii) ¿Qué harían diferente a como se hicieron?; iii) ¿Qué se debe hacer para sostener o conservar los cambios generados por el programa? Para consensuar las respuestas a estas preguntas, fueron formados grupos de trabajo, quienes luego hicieron una presentación en plenaria en la que los demás participantes tuvieron la oportunidad de rebatir, confirmar y/o ampliar lo declarado.

- *Análisis y sistematización de hallazgos:* luego de finalizada la fase de recolección de información de campo, el equipo de evaluación se reunió para identificar, analizar, consensuar y sistematizar los principales hallazgos registrados con respecto a cada una de las variables observadas: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Como

resultado de este ejercicio, fue elaborado un informe preliminar de hallazgos que fue utilizado como guía para la posterior redacción del proyecto de informe de evaluación.

- *Discusión de proyecto de informe de evaluación:* el proyecto de informe de evaluación fue discutido con el equipo y principales socios del programa, principalmente con el objetivo de llenar vacíos de información y lograr una adecuada apropiación de las recomendaciones formuladas. Se realizaron dos reuniones: i) discusión de informe preliminar de hallazgos una vez finalizada la fase de recolección de información de campo; ii) taller de presentación y discusión del proyecto de informe final. Con los insumos recogidos en ambas reuniones, fue preparado el informe final de evaluación, que se presenta en este documento.

El proceso metodológico descrito fue dividido en tres fases de trabajo: i) fase documental, en la se realizaron las siguientes actividades: a) revisión de principales documentos de referencia del programa; b) redacción de informe inicial; c) realización de entrevistas iniciales a socios y equipo de programa para precisar detalles de la evaluación; d) redacción de informe de fase documental, con hallazgos preliminares; ii) recolección de información de campo, realizada entre el 30 de septiembre y el 14 de octubre de 2013; iii) discusión de informe de evaluación, iniciado el 14 de septiembre con la presentación del informe preliminar de hallazgos al equipo del programa y principales socios y concluido con la presentación del informe final.

D) Muestra estudiada

La muestra seleccionada para el proceso de recolección de información de campo incluyó, además de la Habana, cuatro de las cinco provincias cubiertas por el programa: Guantánamo, Santiago de Cuba, Granma y Sancti Spiritus. Dentro de estas provincias, fueron consultados actores de 6 municipios: Guantánamo, Santiago, Bayamo, Cauto Cristo, Sancti Spiritus y Cabaiguán. En total fueron consultadas 194 personas, entre miembros de los equipos del programa, decisores provinciales y municipales, entidades productivas y entidades de servicio a los productores. Ver Tabla 3.

Tabla 3.
Tipos de actores de la muestra seleccionada para la evaluación

Tipo de actor	**Nivel de cobertura del programa**			**TOTAL**
	Nacional	*Provincial*	*Municipal*	
Equipos del programa	12	22	25	59
Decisores	7	41	25	73
Entidades productivas			40	40
Entidades de servicio		22		22
			TOTAL	**194**

2. Hallazgos identificados

2.1 Pertinencia

De acuerdo a los lineamientos del PNUD y la UE, la pertinencia del Programa PALMA fue valorada mediante el análisis de tres criterios: i) coherencia con las políticas y prioridades nacionales; ii) coherencia con las necesidades y las prioridades de los beneficiarios principales; iii) claridad y coherencia del modelo lógico. Por último, fueron identificados algunos factores que, según las evidencias registradas, afectaron de alguna manera la pertinencia de la acción.

2.1.1 Coherencia con las políticas y prioridades nacionales

El diseño del Programa PALMA revela un alto grado de coherencia con las políticas públicas y prioridades definidas por el gobierno cubano para el sector agropecuario durante su período de ejecución (2009-2013). En la práctica, por su coincidencia temporal, ha constituido un respaldo tangible y oportuno a la implementación de dos instrumentos político-normativos del sector: i) Lineamientos de Política Económica y Social del Partido Comunista de Cuba (PCC) y la Revolución; ii) Leyes 259 y 300, relativas al usufructo de tierras estatales ociosas por parte de agricultores individuales. Dentro de este alineamiento político e institucional, cabe destacar la congruencia de los resultados y las acciones del programa principalmente con cuatro reformas específicas:

- *Transferencia de la producción de alimentos al sector productivo no estatal:* varios lineamientos del PCC (2, 25, 27, 178, 180, 182, 200, 201, 202), confieren un rol protagónico a distintos actores no estatales en la producción y comercialización de alimentos, a fin de contribuir de una manera más eficiente a la seguridad alimentaria de la población. Entre otros actores priorizados, se incluyen: cooperativas, agricultores pequeños, usufructuarios de tierra beneficiados por los decretos ley 259 y 300. El resultado 1 del programa PALMA apoyó íntegramente estos lineamientos, mediante tres procesos principales: i) capitalización de las cooperativas y los productores con equipos e insumos para la agricultura; ii) capacitación a directivos y productores en gestión integral de las cooperativas; iii) institucionalización de modelo de gestión cooperativa en la Dirección de Fomento y Desarrollo Cooperativo del MINAG. Además, como parte del proceso de apoyo a las cooperativas, el programa PALMA atendió de manera específica a los nuevos productores usufructuarios de las de leyes 259 y 300.

- *Descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales en la gestión de la seguridad alimentaria:* los lineamientos del PCC (36, 37 y especialmente el 178) plantean la adopción de "un nuevo modelo de gestión" que posibilite "una gradual descentralización hacia los gobiernos locales"[6] de la responsabilidad en la producción y comercialización de alimentos. En respaldo de estas reformas, el resultado 2 fue diseñado para el desarrollo de capacidades de gestión del sector agrícola y comercialización de los productos agropecuarios en los 37 municipios de su zona de cobertura. De manera específica, en las siguientes áreas: i) equipamiento de delegaciones provinciales y municipales de MINAG; ii) capacitación a delegaciones provinciales y municipales para la planificación, gestión y articulación inter-sectorial de la seguridad alimentaria de los territorios; iii) diseño de plan estratégico de gestión de la seguridad alimentaria en un municipio piloto (Santiago de Cuba).

[6] Citado págs: 13 y 26.

- *Desarrollo de una agricultura sostenible en armonía con el medio ambiente:* los lineamientos del PCC, especialmente el 187 propone *"desarrollar una agricultura sostenible en armonía con el medio ambiente, que propicie el uso eficiente de los recursos fito y zoogenéticos, incluyendo las semillas, las variedades, la disciplina tecnológica, la protección fitosanitaria, y potenciando la producción y el uso de los abonos orgánicos, biofertilizantes y biopesticidas".* Este lineamiento fue atendido por el programa PALMA mediante las siguientes medidas transversales: i) inclusión de un modulo de gestión ambiental en los procesos de formación de los productores de cooperativas; ii) inclusión de criterios ambientales (uso de suelo, inocuidad y no contaminación) en las especificaciones de las maquinarias e insumos adquiridos; iii) promoción de energía renovable mediante el uso de molinos de viento.

- *Sustitución de importación de alimentos para contribuir a la balanza de pagos del país:* los lineamientos del PCC plantean "priorizar, a corto plazo, la sustitución de importaciones de aquellos alimentos que puedan ser producidos eficientemente en el país" para aportar "progresivamente a la balanza de pagos del país" y "dejar de ser un importador neto de alimentos". Para lograr estos cambios, proponen la aplicación de "un enfoque sistémico o de cadena productiva que comprenda no solo la producción primaria, sino todos los eslabones que se articulan en torno al complejo agroindustrial".[7] El diseño del programa es congruente con estos lineamientos, toda vez que sus objetivos (general y específico) apuntan al incremento de la producción de alimentos para que –entre otros efectos- contribuir a la sustitución de importaciones hasta por un monto de 10 millones de USD. Para ello, una de las actividades impulsadas fue la aplicación del enfoque de cadenas productivas en proyectos de agroindustria en municipios piloto (Sancti Spiritus, Santiago, Contramaestre, Palma y Songo la Maya).

El diseño del Programa PALMA también fue coherente con otros lineamientos del PCC referidos a los programas de auto-abastecimiento municipal (205) y comercialización de productos agropecuarios (l82,183). Sin embargo, como será explicado en el análisis de efectividad, en la práctica la contribución ha sido mínima. En el caso de los planes de auto-abastecimiento, éstos fueron sustituidos por los planes estratégicos de seguridad alimentaria, por haberlos considerado una metodología más integral desde el punto del desarrollo territorial. Por su parte, el apoyo del programa a la comercialización de alimentos fue se limitó a acciones puntuales de capacitación y asistencia técnica.

2.1.2 Coherencia con necesidades y prioridades de beneficiarios

Gracias en buena medida al uso de metodologías participativas exitosamente probadas por el PDHL, ejecutado por PNUD en parte de la zona de localización, el Programa PALMA logró hacer, en términos generales, una satisfactoria lectura de las necesidades y prioridades de sus principales beneficiarios, contribuyendo así a la formulación y el diseño de un marco de resultados lo más pertinente posible.

De acuerdo a esta metodología, dentro de la priorización de la seguridad alimentaria como ámbito de intervención y los criterios de selección de la zona de localización, la formulación de los resultados y las actividades del programa se hizo mediante la consulta-diagnóstica de necesidades y prioridades a las principales categorías de beneficiarios definidos: productores y

[7] Capítulo VII. Agroindustria. Lineamientos 177, 184 y 185. Citado. Págs. 27 y 28.

cooperativas; entidades de servicios a la producción; entidades y delegaciones de MINAG. Dentro este proceso participativo, se considera clave haber consultado a los productores para identificar y seleccionar los equipos e insumos prioritarios para sus actividades agropecuarias.

Por otro lado, además de la fase de formulación, los equipos provinciales y municipales del MINAG tuvieron una participación muy activa durante las siguientes etapas del ciclo del proyecto: implementación, monitoreo y evaluación final.

Además de su contribución a su pertinencia, el equipo de evaluación reconoce el valor político de la participación de los beneficiarios en la gestión del ciclo del proyecto, debido a que representó una inflexión en las prácticas institucionales establecidas de toma de decisiones centralizadas, sin consulta a los funcionarios de las instituciones ni a los productores de cooperativas. Diversos actores consultados destacaron este hecho significativo. Por ejemplo, un funcionario del MINAG lo sintetizó en las siguientes palabras: "*el proyecto ha sido una escuela para nosotros. Nunca habíamos tenido una experiencia así; nos ha levantado la autoestima, nos ha enseñado a pensar y actuar de manera estratégica y no solo esperar órdenes de arriba".*

A pesar del acierto que representó la metodología participativa empleada por el programa, el equipo de evaluación identificó algunos factores que limitaron una mayor calidad en la selección y atención de las necesidades y prioridades de los beneficiarios. Entre estos factores, las personas consultadas, principalmente los equipos del programa, mencionaron los siguientes:

- *Insuficiente selección de beneficiarios:* por su acento inicial post-emergencia, el diagnóstico de necesidades careció del tiempo y la profundidad necesarias para hacer una mejor selección de los beneficiarios. Para la mayoría de actores consultados, una mayor disponibilidad de tiempo y criterios más integrales hubiera permitido concentrar la entrega recursos materiales y el desarrollo de capacidades en productores con alto potencial para generar impactos más rápidos y significativos, tomando en cuenta como punto de partida el modelo productivo que se deseaba promover (por ejemplo: producción con bajos, medios o altos insumos; escalas de producción). Asimismo se hubieran adquirido los equipos e insumos en función de planes estratégicos y de negocios previamente elaborados por las cooperativas. En el caso de las entidades de servicios, el equipamiento también hubiera estado precedido por un plan estratégico para mejorar la atención de las demandas de los productores.

- *Exclusión de entidades clave para la atención de las demandas de productores:* las limitaciones señaladas en la lectura de necesidades a nivel local probablemente también influyeron en la exclusión de las empresas agropecuarias municipales, cuyo rol en la prestación servicios de apoyo a la producción agropecuaria fue reafirmado por los lineamientos económicos y sociales del PCC. Este hecho fue reconocido como un error por la coordinación e integrantes de los equipos del programa.

- *Limitada información sobre la oferta de los recursos priorizados:* por falta de experiencia y capacitación, la mayoría de productores carecieron de información completa sobre las principales características de los equipos priorizados. A juicio de algunos decisores y cooperativistas, este desconocimiento de las especificaciones técnicas influyó en que en algunos casos en la adquisición de equipos que no respondieran completamente a las necesidades y condiciones de los procesos productivos.

2.1.3 Claridad y coherencia del modelo lógico del programa

Como se indicó en el análisis de evaluabilidad, el modelo lógico del programa revela una secuencia ordenada entre objetivos, resultados y actividades. Así, según este modelo, se consideró que para lograr el *incremento de la producción y disponibilidad de alimentos,* pretendido por sus objetivos general y específicos, es necesaria una estrategia que permita dos cambios intermedios: i) fortalecidas capacidades para producir alimentos; ii) fortalecidas capacidades de gestión de política de seguridad alimentaria. A su vez, para lograr estos resultados, se planteó la siguiente secuencia de actividades:

- *Fortalecidas capacidades para producir alimentos:* i) capitalización con equipos e insumos a cooperativas y productores individuales; ii) capacitación de cooperativas y productores individuales en técnicas de producción de alimentos y gerencia cooperativa (planes estratégicos, planes de negocios, medio ambiente, género, etc.); iii) equipamiento y fortalecimiento de capacidades de entidades de servicios para la producción (suelos, sanidad vegetal y sanidad veterinaria); iv) creación de industrias locales de procesamiento de alimentos.

- *Fortalecidas capacidades de gestión de la política de seguridad alimentaria:* i) equipamiento y capacitación de delegaciones provinciales y municipales; ii) apoyo para el diseño e implementación de planes de auto-abastecimiento municipal de alimentos; ii) apoyo al sistema municipal de almacenamiento, distribución y venta de alimentos.

El equipo de evaluación considera que la anterior estrategia de cambio del Programa PALMA parece coherente para lograr los resultados planificados. Sin embargo, esta congruencia se ha visto limitada por la exclusión como beneficiario de las empresas municipales, dado que son un actor clave en la producción y comercialización de alimentos a nivel local. Además, en el plano formal, se detectaron deficiencias que restan claridad y congruencia al modelo de intervención. Se trata principalmente de las siguientes:

- *Mezcla de fines y medios:* los dos principales resultados del programa plantean esta deficiencia, que se expresa en la formulación de más de un cambio y la intención de explicitar el método para realizarlos. En el caso del R1, plantea dos cambios que operan como una consecuencia uno del otro: i) incremento de la disponibilidad de alimentos; ii) fortalecimiento de capacidades de producción de alimentos. El resultado 2, por su parte, plantea: i) mejorada la gestión del sector agrícola y los mercados agropecuarios; ii) aplicado plan descentralizado que integra actores productivos y entidades de distribución y ventas; iii) aplicados mecanismos disponibles de nueva estrategia nacional.

- *Ausencia de indicadores para medir efectos:* todos los indicadores fueron diseñados para medir los productos entregados por el programa. A no ser el incremento de la producción de alimentos, el programa no diseño indicadores para medir de manera cuantitativa y cualitativa los efectos generados en términos de las capacidades de producción y rectoría institucional de la seguridad alimentaria.

Las deficiencias en el modelo lógico del programa se deben en buena medida, según el criterio de los evaluadores, a la tardía e insuficiente incorporación del enfoque de Gestión basada en Resultados (GbR) en el ciclo de programación: planificación, implementación, seguimiento y evaluación.

2.2 Eficacia

El análisis de eficacia ha considerado la valoración del grado de logro del objetivo específico y los dos principales resultados del programa, que han tenido continuidad desde PALMA hasta PALMA Plus. Para ello, más allá del cumplimiento de las metas previstas en el marco lógico, el equipo de evaluación ha puesto el énfasis en la contribución realizada a los efectos esperados y no esperados, en términos de cambios en las prácticas de los tres principales beneficiarios: cooperativas y productores; instituciones públicas del sector; entidades prestadoras de servicios a la producción.

2.2.1 Nivel de logro del objetivo específico

El principal cambio que el objetivo específico del programa se propuso alcanzar fue el incremento de la *producción* y el *acceso* a alimentos por parte de la población de los 37 municipios incluidos en su zona de cobertura. Con base en las evidencias registradas, la misión de evaluación considera que este objetivo se ha cumplido de manera sobradamente satisfactoria en cuanto al incremento de la producción, toda vez que se ha superado de manera significativa la meta del 50 % establecida en los indicadores del marco lógico.

Los datos suministrados por los dirigentes y productores de las cooperativas señalan incrementos en el volumen de los alimentos producidos en el orden del 100 % hasta 200 % con respecto a lo que producían antes de recibir los beneficios del programa. Esta tendencia fue expresada de forma constante en los tres principales rubros de alimentos: leche, carne y cultivos varios (maíz, frijol, arroz, viandas, hortalizas y vegetales). Por ejemplo, en el rubro leche, uno donde más notorio ha sido el cambio, la cooperativa de Crédito y Servicios (CCS) Luis Rustán, del municipio de Guantánamo, reportó la producción de 723 mil litros al año en contraste con los 350 mil producidos antes. Casi en la misma medida, la UBCP Máximo Gómez, del municipio de Bayamo, declaró un incremento que fue de 240 mil a 320 mil litros. De igual manera en cultivos varios se han reportado incrementos que van de 77 a 223 %.[8]

La atribución del cambio en la producción de alimentos a las acciones realizadas por el programa parece muy clara y directa. En la mayoría de casos, los productores lo atribuyeron a tres beneficios principales recibidos: i) ampliación del área de cultivo lograda gracias a los equipos e insumos entregados; ii) instalación de sistema de riego; ii) capacitación en técnicas de cultivo y gestión cooperativa. De manera específica, señalaron la influencia de estos factores en el aumento del sentido de pertenencia de los productores a las cooperativas y el entusiasmo puesto de manifiesto en las actividades productivas. Un agricultor sintetizó el sentido histórico de este hecho en la siguiente frase: *"PALMA ha significado un antes y un después en la cooperativa; nos ha llegado en un momento oportuno, cuando más lo necesitábamos".*

La contribución del programa al incremento de la producción de alimentos todavía tiene un potencial que se manifestará en los próximos años. Algunos productores consultados manifestaron su expectativa de que la curva de incrementos productivos continúe en ascenso, considerando que ha transcurrido poco tiempo desde la entrega de insumos y equipos, como por ejemplo, los sistemas de riego, instalados en algunos casos en los últimos meses del ciclo del programa.

[8] Ver Informes Intermedios del Programa PALMA Plus.

Ahora bien, con respecto al incremento del acceso de la población a los alimentos producidos, los hallazgos obtenidos por la misión de evaluación permiten afirmar que la contribución del programa ha sido discreta. Como será explicado más adelante en el análisis del nivel de logro del resultado 2, PALMA no logró fortalecer en el nivel deseado el sistema de municipal de almacenamiento, distribución y ventas de alimentos, lo que ha sido reconocido como una debilidad por algunos miembros de los equipos locales de coordinación.

2.2.2 Nivel de logro del resultado 1

El análisis del nivel de logro de los resultados planificados y alcanzados por el programa se ha hecho considerando tres aspectos: i) valoración global de las metas planificadas; ii) identificación; ii) identificación de principales efectos promovidos; iii) identificación de factores facilitadores y limitantes.

A. Valoración global de las metas planificadas por PALMA Plus

De acuerdo a los reportes técnicos, confirmados por las entrevistas de campo, el programa ha superado la mayoría de metas planificadas en el marco lógico con respecto a los productos entregados para el fortalecimiento de las capacidades de producción de alimentos de las cooperativas y los productores beneficiados en los 37 municipios atendidos. Ver Tabla 4. Como se puede apreciar, el único déficit registrado corresponde a la puesta en operación de líneas de procesamiento de alimentos en las cooperativas, en cuyo caso el programa se orientó a identificar propuestas de mini-industrias en 4 municipios piloto de Santiago de Cuba (Santiago, Contramaestre, Palma y Songo La Maya) y la capacitación de actores locales sobre esta materia.

Tabla 4.
Nivel de logro de las metas planificadas para el resultado 1

Indicador	Meta	Nivel de logro
No. de cooperativas piloto que aumenta producción de alimentos con equipos e insumos entregados	100	Superada
No. de nuevos usufructuarios beneficiados con tierras ociosas que han incrementado su capacidad de producción con equipos e insumos entregados	2,000	Superada
No. de cooperativas piloto que han elaborado y aplican planes de negocios	80	Alcanzada
No. de cooperativas que ponen en operaciones línea de procesamiento de alimentos	Indefinida	No alcanzada
No. de cooperativas que han capacitado personal en gestión empresarial y aplican lo aprendido	100	Superada
No. de entidades de servicio a la producción dotadas con equipos e insumos	Indefinida	Superada

B. Identificación de principales efectos promovidos

Los productos entregados por el programa han contribuido a mejorar las capacidades de las cooperativas, los productores y la entidades de servicios para la producción de alimentos en los 37 municipios beneficiados. En términos específicos, estas mejoras se pueden observar principalmente en tres efectos positivos identificados en las prácticas de los tres actores:

- *Desarrollo de cultura cooperativista con una fuerte dosis de entusiasmo, sentido de pertenencia y elevada autoestima en los productores socios:* los gestos de buen ánimo, entusiasmo y compromiso cooperativo fueron evidentes en los productores en todos los espacios de interacción sostenidos con los evaluadores en las visitas a la muestra de municipios seleccionados. Estas expresiones configuran una conducta que el equipo de evaluación conceptualiza como alta disposición emocional para emprender el trabajo agrícola, con base en los principios del cooperativismo, lo cual se considera una condición clave para incrementar la productividad y la producción de estas entidades.
  Para ilustrar estas disposiciones emotivas, se citan como ejemplo, algunas expresiones de algunos productores: *"PALMA nos inspiró a hacer mejorar las cosas; ahora no pensamos de la misma forma, nos sentimos más comprometidos con la cooperativa y la producción de nuestras fincas". Productor de cooperativa de Cabaiguán, Sancti Spiritus. "Estoy muy contento en la finca; tengo varios cultivos y he aumentado la producción de leche; me siento apoyado por la cooperativa y eso me motiva a seguir adelante*". Productor joven, nuevo usufructuario del municipio de Guantánamo.

  Los cambios observados, a juicio de los evaluadores, revelan el inicio de un proceso de transformación de las relaciones y cultura productivas, con base en los principios universales del cooperativismo. Esta situación se considera un punto de inflexión en la cultura establecida en las cooperativa, caracterizada hasta ahora por el centralismo y el verticalismo en la toma de decisiones de las entidades estatales. Un hecho significativo, que vale ser destacado por su valor simbólico, es que para muchos cooperativistas el programa les proveyó por primera vez la oportunidad de participar en la selección de los equipos e insumos necesarios para la producción agropecuaria.

- *Desarrollo de capacidades gerenciales en directivos de cooperativas beneficiadas:* en general, las capacitaciones han incidido en la mejora en las capacidades de directivos y técnicos para planear y dirigir las actividades de estas entidades productivas. Los directivos consultados consideran que ahora disponen de herramientas útiles para planificar la producción y el desarrollo de las cooperativas, mediante el diseño de planes estratégicos y de negocios.

  Otra área donde se identificaron cambios es en la manera en que las cooperativas beneficiadas llevan a cabo las negociación de los contratos con las entidades estatales que les compra su producción. Ahora parecen más empoderadas, llegando en algunos casos ha disponer del apoyo de un asesor jurídico para la firma de los documentos. Aun así no se hizo evidente que tales contratos se negocien sobre la base de planes estratégicos y de negocios.

  Como parte de las mejoras en la gestión cooperativa, también se encontraron evidencias de un incipiente introducción del enfoque de equidad de género. Esto se manifiesta en el hecho de que los cooperativistas reconocen la contribución de las mujeres en la producción de alimentos y la participación en las asambleas de las cooperativas. En una experiencia más orgánica, se conocieron casos de cooperativas que están participando

en cuatro experiencias piloto de introducción de un sistema de gestión con equidad de género, que establece niveles, metas e indicadores para medir los avances graduales y la graduación de las entidades. Por ahora, se ha levantado la información de los diagnósticos y antes de que concluya el proyecto se espera haber terminado el proceso de análisis y preparación de informes.

Además, en otro ámbito, se recogieron evidencias de mejoras en las técnicas de conducción de las asambleas de las cooperativas. Ahora, según indicaron algunos directivos, las asamblea consumen menos tiempo y las discusiones terminan en acuerdos efectivos.

A pesar de los avances registrados, se considera que el desarrollo de las capacidades gerenciales de las cooperativas beneficiadas todavía están en proceso de maduración, debido a que se falta tiempo y práctica para traducir los conocimientos adquiridos en nuevas maneras de gestión. En este sentido, un paso para la continuidad y consolidación, tanto de la cultura cooperativa como de las capacidades gerenciales, lo constituye la creación de la Cátedra Nacional de Gestión Cooperativa, que cuenta con el apoyo didáctico de la Guía para Formadores y Facilitadores "Gestión Integral Cooperativa", publicada por el CESCE, con el apoyo del programa. La cátedra será incorporada en el currículo de las Escuelas Provinciales del MINAG y facilitado a las cooperativas de todos los municipios del país, con el respaldo institucional de la Dirección de Fomento y Desarrollo Cooperativo del ministerio.

- *Mejora de la cobertura y calidad de los servicios prestados por las entidades del MINAG a los productores:* los equipos e insumos entregados por el programa ha supuesto en la mayoría de casos una mejora de la calidad y la cobertura de los servicios de asistencia técnica prestados por las entidades beneficiadas a los productores en materia de sanidad vegetal, sanidad animal y análisis de suelos. El personal de estas entidades reportó que antes del programa, con los equipos viejos disponibles, apenas podían cubrir el 10 % de la demanda de los productores, con estudios por debajo de los estándares de calidad aceptables. Ahora, con las nuevas infraestructuras, se ha aumentado hasta un 60 % la cobertura de las demandas, debido a que las muestras se procesan con mayor rapidez en los laboratorios, con diagnósticos más certeros y menor margen de error.

  Además, se encontraron evidencias de la incorporación del enfoque de género en la gestión de las entidades de servicio, focalizado a cuatro experiencias piloto y todavía sin suficiente claridad por parte del personal sobre cómo este proceso contribuirá a una mejora significativa de la calidad de los servicios a los productores y las productoras.

  No obstante las mejoras reportadas, el equipo de evaluación considera que la calidad y la cobertura de los servicios hubiera mejorado de manera más integral si la entrega de los equipos e insumos hubiera estado precedida de un diagnóstico de demandas de los usuarios y un plan estratégico para satisfacerlas. Es decir, un equipamiento más enfocado en la demanda de los productores que en la oferta de las entidades del sector. Este hallazgo fue reforzado por las escasas referencias de los agricultores consultados respecto a la mejora significativa de la calidad de los servicios técnicos recibidos en apoyo a sus actividades productivas. Este limitado reconocimiento también está influido por el hecho de los beneficios del programa se redujeron a dos o tres entidades de un universo de alrededor de 10 entidades de servicios que operan en cada municipio.

2.2.3 Nivel de logro de resultado 2

A. Valoración global de las metas planificadas por PALMA Plus

El resultado 2 del programa estuvo orientado al logro de dos cambios principales: i) fortalecidas las capacidades de gestión de las delegaciones de MINAG para ejercer la rectoría del sector agropecuario a nivel local; ii) fortalecidas las capacidades de las entidades locales para la comercialización y distribución de alimentos, especialmente a grupos vulnerables de la población. Los informes técnicos y los datos recogidos en los territorios hacen ver que la mayor parte de metas previstas no se habían alcanzado al momento de la evaluación. Ver Tabla 5.

La única meta que ha sido superada corresponde al número de delegaciones (provinciales y municipales) fortalecidas con mobiliario, equipo informático, suministros y personal capacitado en planificación y gestión de la seguridad alimentaria local. En el caso de los planes estratégicos de auto-abastecimiento, la acción del programa se orientó a formar personal local en más de 10 municipios y desarrollar tres experiencia piloto de diseño e implementación del planes estratégicos de seguridad alimentaria en tres municipios: Santiago de Cuba, Fomento (Sancti Spirirus), Mantua (Pinar del Río).

Como se ha mencionado en otro lugar de este informe, uno de los déficits en la eficacia del programa se ha producido en relación al fortalecimiento de los sistemas locales de venta y distribución de alimentos. La contribución a este cambio se ha limitado a las siguientes acciones: i) apoyo a las cooperativas para almacenar, transportar y comercializar alimentos; ii) apoyo a puntos locales de venta; iii) asistencia técnica para el análisis de la cadena de comercialización y el desarrollo de planes pilotos.

Tabla 5.
Nivel de logro de las metas planificadas para el resultado 2

Indicador	Meta	Nivel de logro
No. de municipios con planes estratégicos de auto-abastecimiento elaborados y aplicados	10	No alcanzada
No. de delegaciones locales de MINAG fortalecidas	10	Superada
No. de sistemas de almacenamiento y distribución fortalecidos	10	No alcanzada
No. de sistemas de redes de seguridad social para garantizar acceso a alimentos de entidades sociales	Indefinida	Sin registro
Cantidad de alimentos distribuidos por la municipalidad	Indefinida	Sin registro
No. de beneficiarios que reciben alimentos de municipalidad	Indefinida	Sin registro

B. Identificación de principales efectos promovidos

No obstante las limitaciones identificadas en el cumplimiento de las metas previstas, el programa ha contribuido de manera directa a generar los siguientes cambios, a nivel de efectos, en el comportamiento y las prácticas de las instituciones del MINAG beneficiadas en las provincias y los municipios de su zona de cobertura. Se trata de los siguientes:

- *Articulación de actores estatales y no estatales alrededor de la gestión local de la seguridad alimentaria:* este efecto fue destacado de manera unánime por todos los

actores consultados en los municipios visitados por la misión de evaluación como una de las principales contribuciones del programa PALMA. Promovidos por los equipos del programa, en todas las provincias y los municipios de la zona de cobertura fueron creados espacios de coordinación interinstitucional donde los diversos actores estatales y no estatales han podido dialogar, intercambiar experiencias y adoptar medidas para contribuir, cada quien desde su mandato específico, a la seguridad alimentaria de la población a nivel local.

Entre los actores participantes en estos espacios de articulación se pueden citar: i) delegaciones provinciales y municipales de MINAG; ii) entidades de servicio a la producción; iii) instituciones de otros sectores (educación, salud, recursos hidráulicos, economía y finanzas); iv) asociaciones profesionales; v) gobierno provincial y municipal. A juicio del equipo de evaluación, estos ejercicios de coordinación han operado como casos ejemplares de sinergia asociativa alrededor de un interés superior común del Estado y la sociedad cubana: la seguridad alimentaria de la población.

Algunos ejemplos concretos de esta dinámica de colaboración institucional se han producido alrededor de los siguientes temas: i) diseño de planes estratégicos de seguridad alimentaria; ii) incorporación del enfoque de cadenas en la producción y comercialización agropecuaria; iii) incorporación del enfoque de género en la gestión del sector. Además, en general, se puede decir que la propia coordinación de las actividades del programa a nivel municipal y provincial, ha funcionado en la práctica como un espacio de cooperación interinstitucional.

Cabe señalar que la articulación interinstitucional para la gestión local de la seguridad alimentaria no fue un resultado planificado por el programa sino más bien un mecanismo o estrategia para la ejecución de las actividades y el logro de los resultados que sí fueron planificados. Este hecho reafirma el carácter imprevisible que con frecuencia tienen los procesos de transformación social impulsados por los proyectos de desarrollo, sujetos siempre a la dinámica estructural de los actores involucrados.

- *Jóvenes, niños y niñas sensibilizados y motivados para continuar su formación vocacional en agricultura sostenible:* el lineamiento 198 del PCC plantea “priorizar la adopción de medidas que incentiven la incorporación y permanencia de jóvenes en el sector agropecuario”. El programa ha contribuido a este proceso mediante la promoción de la estrategia denominada “círculos de interés”, que ha permitido sensibilizar y fomentar el interés de niños, niñas y jóvenes de los municipios para iniciar o continuar su formación vocacional o laboral en la agricultura sostenible, con lo que se está aportando a la renovación generacional de profesionales del sector.

  Los “círculos de interés” se han desarrollado con estudiantes de establecimientos educativos del nivel primaria y secundaria en los municipios cubiertos por el programa. Como parte de las actividades realizadas, niños, niñas y jóvenes se han puesto en contacto con productores de cooperativas para conocer y experimentar prácticas agropecuarias. Además de mecanismo para incentivar la formación vocacional, los “círculos de interés” también han contribuido a elevar la calidad educativa, debido a que han permito contextualizar el currículo escolar con la realidad de la producción agrícola local.

- *Creadas capacidades institucionales para la reforma y modernización del sector agropecuario:* las distintas intervenciones del proyecto, la mayoría concentradas en

experiencias piloto en municipios seleccionados, han generado un conjunto de capacidades institucionales que –si se les da continuidad y profundidad- pueden constituir en el corto y mediano plazo como la base inicial para un proceso de reforma integral y modernización del sector agropecuario de Cuba, en congruencia con los lineamientos aprobados por el VI Congreso del PCC. Entre las nuevas capacidades en proceso de formación, merecen ser destacadas seis principales:

i) Modelo de capacitación a partir de la demanda: en correspondencia con el lineamiento 200 del PCC, el programa diseñó e institucionalizó en el MINAG un modelo conceptual y metodológico para diseñar e implementar planes de capacitación agropecuaria desde la lectura y atención de las demandas de más de 1.4 millones de potenciales usuarios que laboran en el sector. El modelo, sistematizado en un texto de apoyo editado y publicado con el apoyo de PALMA, ha sido incorporado por el Centro de Superación, Capacitación y Extensión del MINAG (CESCE) y será utilizado por el sistema de escuelas de capacitación de este ministerio en todo el país.

ii) Modelo de selección y adquisición de equipos e insumos agrícolas desde las demandas de cooperativas y productores: aun con sus limitaciones identificadas, con la colaboración del MINCEX y MINAG, el programa ha desarrollado un modelo que ha partido de la consulta a cooperativas y productores, con el apoyo de herramientas informáticas (iPALMA) para la gestión del proceso de compra, transporte y entrega de los recursos. Este modelo mejorado puede ser replicado e institucionalizado por el MINAG para futuros proyectos.

iii) Enfoque sistémico de cadenas de valor en la producción, industrialización y comercialización de alimentos: el programa ha sensibilizado y capacitado a un grupo importante de funcionarios de distintas instituciones para incorporar este enfoque para articular los distintos eslabones del sistema de producción agropecuaria. En adición, se conocieron avances en el caso piloto de la articulación de la cadena lechera en el municipio de Sancti Spiritus. La continuidad de este proceso de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones parece asegurada por la aprobación de un nuevo proyecto, que contará el apoyo de UE y PNUD.

iv) Planificación estratégica de la seguridad alimentaria a nivel local: el programa ha iniciado un proceso de formación de capacidades en personal del MINAG y otros sectores para la planificación y gestión estratégica, con un enfoque sistémico, de la seguridad alimentaria desde los gobiernos locales. Además de la formación de capacidades técnicas, como se indicó arriba, se han desarrollado experiencias piloto en tres municipios seleccionados para el diseño e implementación de dichos planes. Asimismo se han editado y publicado dos materiales de apoyo que sistematizan el conocimiento generado por el programa en la materia. Se trata de los siguientes: a) Aspectos básicos para la planificación estratégica a nivel local; b) Guía de implementación de un Programa integral de formación de capacidades para la gestión local de la seguridad alimentaria.

v) Reformas del marco jurídico e institucional del movimiento cooperativo: como efecto directo del trabajo del programa PALMA, se ha iniciado un proceso de reformas al marco jurídico e institucional de apoyo a las cooperativas agropecuarias del país, que incluye los siguientes cambios: a) rediseño de las funciones y el modelo de gestión de la Dirección de Fomento y Desarrollo Cooperativo del MINAG, que le permite asumir un rol de acompañamiento técnico a las cooperativas; b) propuesta de nueva Ley de

Cooperativas Agropecuarias, que incorpora los principios universales del cooperativismo y redefine en una sola categoría las distintas formas cooperativas existentes; c) establecimiento de una cátedra de cooperativismo en el sistema de escuelas de capacitación del MINAG.

vi) *Equipos profesionales del MINAG y gobiernos locales formados en 5 provincias y 37 municipios con alto nivel de motivación y compromiso con la modernización del sector agropecuario:* el programa PALMA representó para estos profesionales y decisores una escuela, tanto porque los capacitó en temas especializados de la gestión de la seguridad alimentaria y el desarrollo humano local, como porque les proporcionó una oportunidad para "aprender haciendo" acerca del ciclo de proyectos de desarrollo. Esto fue reafirmado por coordinadores, especialistas y encargados de subprogramas consultados durante las visitas a los territorios. La estrategia de gestión, que se apoyó en personal del MINAG, demostró en este sentido un tremendo acierto, porque permitió el desarrollo e institucionalización al mismo tiempo de un activo de capital humano capacitado y comprometido con las reformas del sector agropecuario.

2.2.4 Factores facilitadores y limitantes

Con base en las declaraciones de las personas consultadas y los documentos revisados, el equipo de evaluación identificó algunos factores que funcionaron como facilitadores o limitantes del nivel de eficacia del programa en el logro de los resultados planificados y alcanzados. Se trata de los siguientes:

- *Factores facilitadores:* i) enfoque participativo en la gestión del ciclo del programa, principalmente reflejado en la consulta a los productores para la priorización de los equipos e insumos para la producción; ii) formación de equipos locales para la multiplicación de los procesos de capacitación; iii) aplicación del enfoque sistémico en la construcción de espacios de coordinación inter-institucional, el análisis de cadenas de valor y la planificación estratégica de la seguridad alimentaria a nivel municipal; iv) la selección de personal de las delegaciones provinciales y municipales de MINAG para operar como equipos de coordinación, lo que aseguró el desarrollo de capacidades institucionales una vez terminado el programa; v) la oportuna capitalización de las entidades productivas, que incidió en un rápido incremento de la producción y la motivación de los productores; vi) la entrega de tierras estatales ociosas a nuevos usufructuarios, que constituyó un factor de motivación individual para un rápido incremento de la productividad de sus fincas; vii) la coincidencia del programa con la aprobación de los lineamientos económicos y sociales del PCC, que –además de dotarlo de una alta pertinencia- introdujo una dosis de entusiasmo y motivación en la introducción de reformas en la institucionalidad del sector agropecuario.

- *Factores limitantes*: i) dispersión geográfica y multiplicidad de beneficiarios limitó el desarrollo de dinámicas de cambio en espacios más controlados; ii) el diseño de casos piloto fue una medida paliativa a la dispersión geográfica y de beneficiarios, pero fue insuficiente para consolidar nuevas prácticas en las instituciones del sector; ii) la ausencia del enfoque de cadenas de valor en la selección de productores y entidades de servicios, impidió una atención sistémica de los procesos de producción y comercialización de alimentos; iii) tardía y limitada inversión en el desarrollo de capacidades institucionales, que influyó en la falta de maduración y extensión de las nuevas capacidades institucionales incorporadas.

2.2.5 Grado de consolidación de efectos promovidos por PALMA

Como se explicó en la sección de metodología, los cambios en las prácticas de instituciones y comunidades humanas (efectos) están determinados en última instancia por la dinámica de sus propias estructuras. Por tanto, no es la consecuencia lineal de las acciones o productos entregados desde afuera por un proyecto de desarrollo. Dado este fundamento de la dinámica de los sistemas sociales, el equipo de evaluación se preguntó: ¿cuáles son los factores clave que deben confluir para que las contribuciones de un proyecto se consoliden en cambios irreversibles en las prácticas de instituciones e individuos?

La reflexión de los evaluadores los llevó a distinguir cinco factores clave: i) voluntad y apropiación; ii) capacidad instalada; iii) normativa y herramientas metodológicas; iv) entorno favorable; v) recurrencia y circularidad. A continuación se explica cada uno de estos factores y el estado de situación con respecto a los principales efectos promovidos por el Programa PALMA, que fueron identificados en la sección anterior. Ver Tabla 6.

Tabla 6.
Grado de contribución de PALMA a efectos positivos en la seguridad alimentaria de Cuba, según cinco factores principales

EFECTOS	*VOLUNTAD/ APROPIACION*	*CAPACIDAD INSTALADA*	*NORMATIVA/ HERRAMIENTAS*	*ENTORNO FAVORABLE*	*RECURRENCIA/ CIRCULARIDAD*
Resultado 1					
Incremento de productividad y producción de alimentos	✓	✓ X	✓ X	✓	X
Cultura y capacidad de gestión de cooperativas	✓	✓ X	✓	✓	X
Mejora de calidad de servicios a productores	✓	✓ X	X	✓	X
Resultado 2					
Articulación de actores estatales y no estatales	✓	✓	X	✓	✓ X
Jóvenes, niños y niñas sensibilizados y motivados para estudiar agricultura	✓	✓ X	X	✓	X
Modelo de capacitación a partir de la demanda	✓	✓	✓ X	✓	X
Modelo de selección y adquisición de equipos e insumos agrícolas desde la demanda	✓ X	✓ X	X	✓	X
Enfoque de cadenas de valor en producción de alimentos	✓ X	✓ X	X	✓	X
Planificación estratégica de la seguridad alimentaria a nivel local	✓ X	✓ X	X	✓	X
Reformas al marco jurídico e institucional de movimiento cooperativo	✓	✓	✓	✓	X
Formados equipos profesionales del MINAG y gobiernos locales	✓	✓	X	✓	X

Leyenda: *√ Incidencia evidente √x Incidencia limitada x No incidencia*

- *Voluntad y apropiación:* la voluntad de cambio es un factor fundamental porque es el poder que moviliza la acción de instituciones e individuos en la dirección determina por éste. Para ello, se precisa hacer propio o suyo el deseo de transformación (apropiarse). De acuerdo a los hallazgos registros, la mayoría de efectos promovidos por PALMA satisfacen esta condición, dado que sus beneficiarios parecen haberlos hecho suyo y han expresado su voluntad de continuar impulsándolos. Solo hay tres casos en los que este factor no parece suficientemente claro, ya sea porque la experiencia fue focalizada en casos pilotos o por información limitada. Se trata de los siguientes: i) modelo de selección y adquisición de equipos e insumos agrícolas desde la demanda; ii) enfoque de cadenas de valor en producción de alimentos; iii) planificación estratégica de la seguridad alimentaria a nivel local.

- *Capacidad instalada:* este factor hace referencia a la posesión del conocimiento y el desarrollo de aprendizajes necesarios para producir el cambio. Es decir, saber hacer la acción que el cambio pide. Hay cuatro efectos en los que los actores parecen satisfacer esta condición: i) reformas al marco jurídico e institucional del movimiento cooperativo; ii) formados equipos profesionales del MINAG y gobiernos locales; iii) Modelo de capacitación a partir de la demanda; iv) articulación de actores estatales y no estatales.

- *Normativa y herramientas metodológicas:* sobre todo a nivel de instituciones, el cambio requiere de normativas y herramientas que facilitan el cómo hacerlo. En este sentido, este factor facilita que la voluntad y el conocimiento se traduzcan en acción. Hay tres cambios que parecen tener avances satisfactorios en esta materia: i) cultura y capacidad de gestión cooperativa (proyecto de ley y manual de gestión integral); ii) Reformas al marco jurídico e institucional de movimiento cooperativo; iii) modelo de capacitación desde la demanda.

- *Entorno favorable:* desde una perspectiva sistémica, más allá de los límites de la dinámica interior del sujeto de transformación, el entorno político-institucional es un factor que puede operar en dos sentidos: i) legitimar y reafirmar el cambio; ii) sabotear u obstaculizar el cambio. En este sentido, para que un cambio se consolide requiere que sea pertinente o congruente con su entorno. Dicho lo anterior, todos los cambios promovidos por el programa parecen disponer de un entorno político-institucional favorable, tanto por los lineamientos aprobados por el PCC como por lo que se puede calificar como “vientos de reformas y modernización” que soplan en el país y particularmente en el sector agropecuario.

- *Recurrencia y circularidad:* además de todo lo anterior, la consolidación de un cambio de prácticas requiere tiempo para repetir las nuevas maneras de hacer y expandirlas en una dinámica de redes a otros sujetos que comparten el mismo espacio social o institucional. De acuerdo a ello, ninguna de las nuevas prácticas satisfacen esta condición, debido a que están sujetas a dinámicas autónomas de repetición y multiplicación, en un escenario no controlado por el programa. Sólo en el caso de la articulación de actores se ha repetido en distintos espacios de interacción y territorios, pero falta ver su desempeño más allá de la coordinación ejercida por el programa.

2.3 Eficiencia

Como valoración general, puede considerarse que el Programa PALMA logró un elevado nivel de eficiencia, determinado fundamentalmente por un muy favorable balance costo-beneficio, importante incidencia en las estructuras superiores e intermedias de dirección de la agricultura,

favoreciendo la institucionalización de sus propuestas y gran agilidad en la ejecución del presupuesto y gestión de compra y distribución de los bienes adquiridos por el proyecto. A pesar de heredar una estructura de dirección insuficiente en integrantes profesionales, que se ajustaba más a un proyecto asistencialista que a uno de desarrollo, el amplio enfoque participativo con que se asumieron todas sus acciones y el elevado nivel de comprometimiento de colaboradores procedentes de instituciones científicas y de las propias direcciones ministeriales, permitió importantes avances en aspectos de mayor complejidad como el desarrollo de capacidades gerenciales, los enfoques holísticos de cadena y la formación de formadores para consolidar capacidades locales de promoción del desarrollo. De la amplia dispersión geográfica del programa salieron tantos aspectos negativos como positivos a favor de la eficiencia, pues si bien impidió una mayor concentración de esfuerzos, aportó sensiblemente a la credibilidad y la difusión de aprendizajes.

2.3.1 Correspondencia entre recursos invertidos y resultados alcanzados

La relación costo-beneficio de los recursos del proyecto debiera considerar el valor estimado de los dos resultados planificados: desarrollo de capacidades productivas y desarrollo de capacidades institucionales. Los más de 10 millones de dólares invertidos en la recapitalización tecnológica (R1) de las 381 entidades productivas beneficiarias directas les permitieron alcanzar incrementos promedio del 60% en granos y hortalizas y unos más discretos 10-20% en leche y carne. Esta información tomada de los informes y plegables del proyecto, fue confirmada por los evaluadores en talleres con los beneficiarios directos y en entrevistas individuales y colectivas a autoridades nacionales, provinciales y municipales.

Sin embargo, en el caso del desarrollo de capacidades institucionales (R2) es muy difícil cuantificar su valor y, por tanto, su costo-beneficio, debido a su naturaleza de bien intangible. La única manera de hacerlo es midiendo su contribución al incremento de la producción de alimentos (objetivo específico) y el valor de la importaciones sustituidas (objetivo general). Considerando esto y los datos recogidos por los evaluadores, se ha estimado que en el año 2012 el proyecto contribuyó a incrementos productivos que permitieron sustituir importaciones por un monto superior a los 12 millones de Euros, lo que supera el monto de la inversión acumulada hasta esa fecha (11.7 millones de Euros).[9]

Tomando en cuenta lo anterior, los evaluadores estiman que la relación costo-beneficio del proyecto es ampliamente favorable, a pesar de que los datos definitivos solo estarán disponibles hasta el Informe final de cierre del proyecto e incluso más allá, debido a que hay potenciales incrementos que se verán reflejados en los próximos años, influidos por los productos y acciones realizadas: planes de negocios, capacitación y algunos recursos materiales en proceso de instalación, como los sistemas de riego.

2.3.2 Contribución de la modalidad de ejecución y procedimientos utilizados

La inserción de la estructura de gestión del proyecto en las instituciones del MINAG, tanto a nivel central, provincial y municipal, fue una consecuencia de su concepción inicial como proyecto emergente, pero se convirtió en una estrategia que contribuyó de manera determinante al eficiente desempeño del proceso de implementación de la acción, debido a la reducción de los costos de operación en moneda nacional y al elevado involucramiento logrado

[9] Informe de cierre de PALMA, elaborado 2012.

de estos decisores. Los costos de honorarios de los equipos del proyecto, desde la directora nacional hasta los coordinadores municipales, fueron asumidos totalmente por el presupuesto del Ministerio de Agricultura.

Por otro lado, las sinergias con instituciones fuera del MINAG fue una dinámica manifiesta en todos los niveles de intervención del proyecto, que incluyó entre otras: Ministerio de Economía y Planificación, Finanzas y Precios, bancos, Ministerio de Salud Pública, asociaciones como ANAP ACTAF, ACPA, ANEC, Ministerio de Industria Básica y otras entidades. Toda esta dinámica fue organizada con la participación activa de los gobiernos locales. En el nivel nacional, las mayores sinergias fueron con direcciones especializadas del MINAG, centros de ciencia e innovación tecnológica y universidades, las que integraron equipos técnicos asesores de los subprogramas de PALMA. Además de aportar a la eficiencia y eficacia, esta estrategia contribuyó a la credibilidad e institucionalización de los procesos de cambio impulsados por el proyecto.

Además de las sinergias anteriores, la eficiencia del proyecto también se benefició de un espacio de colaboración en acciones puntuales con otras iniciativas de desarrollo impulsadas en el sector agropecuario (Lucha contra la Anemia, BASAL, Apoyo a la Descentralización, PADAM). PNUD y UE. Implicados como socios, estos actores reconocen que PALMA favoreció la interacción entre producción agropecuaria y protección ambiental, así como al diseño de la estrategia de seguridad alimentaria en Cuba. En adición, cabe mencionar otras dos estrategias que contribuyeron notablemente a la eficiencia y otras variables analizadas por la evaluación:

i) Aprovechamiento de las capacidades instaladas por el PDHL en los territorios seleccionados, principalmente en la aplicación de metodologías participativas en el diseño y la implementación del proyecto, así como en el involucramiento desde el principio de los gobiernos locales. Con ello lograron en varios territorios adelantarse al propósito oficial, aún en fase experimental en Artemisa y Mayabeque, de colocar la seguridad alimentaria en manos de los gobiernos locales. Los evaluadores pudieron constatar en la mayoría de los territorios visitados un sentido y consciente involucramiento de decisores de gobierno, especialmente en una manera diferente de articular-coordinar las instituciones locales a favor de objetivos concretos de desarrollo del territorio.

ii) Intercambio con experiencias internacionales exitosas, realizadas por medio de la participación de organizaciones y consultores especializados en actividades específicas y la visita de equipos y beneficiarios del proyecto a países de América Latina (México, Uruguay, Brasil, Costa Rica, Nicaragua); entre los ámbitos donde se produjeron estos intercambios, se pueden citar: planeación estratégica, cooperativismo, género y cadenas productivas. La muy pertinente selección de agricultores y decisores de base en estos intercambios dio entrada a nuevas maneras de ver el desarrollo y la gestión productiva, que fue difundida localmente por los propios participantes. La participación de decisores de todos los niveles en estos intercambios resultó también muy oportuna, al suceder en momentos de diseño de importantes cambios estructurales y funcionales en el MINAG, permitiendo la incorporación de estos aprendizajes a las nuevas propuestas.(evidenciado en las proyecciones de la nueva Dirección de Fomento y Desarrollo Cooperativo y en las estrategias de Capacitación y Extensión del MINAG)

2.3.3 Coordinación y comunicación entre socios y actores nacionales

Los funcionarios y autoridades entrevistadas reconocieron que la relación entre UE y PNUD fue fluida durante todo el ciclo del proyecto, contribuyendo a la toma de decisiones concertadas y efectivas. De igual manera, las entrevistas realizadas revelan un alto nivel de entendimiento y coordinación de ambos socios con las autoridades del MINAG y MINCEX, lo que fue favorecido por las autoridades incluidas en el Comité Directivo (Vice-ministros, Directores), dando una elevada legitimidad a las propuestas y acciones del proyecto.

Las actas de reuniones del Comité Directivo demuestran que mientras funcionó fue un importante espacio de concertación de acciones e intencionalidades, de socialización de avances y de abordaje colectivo de soluciones a los problemas que se presentaban. Mención aparte merece la complementariedad lograda entre el equipo de la Oficina Nacional del Proyecto y el equipo de PNUD, pues esta fue factor determinante para que el proyecto se mantuviera enfocado a sus objetivos y resultados, apoyándose mutuamente en la coordinación e implementación de los subprogramas en la zona de cobertura.

En especial, cabe destacar la sinergia lograda en el proceso de identificación, licitación, compra y entrega de los insumos y equipos a los productores. Este fue un procedimiento de mucho impacto para los agricultores beneficiarios y hasta para los decisores municipales, pues tuvieron por primera vez la posibilidad de identificar sus necesidades y de que estas se convirtieran en un plan de compras ajustado a ellas. La principal herramienta utilizada para gestionar este proceso logístico fue el sistema de información iPALMA, que ofreció datos confiables para el seguimiento y control de cada uno de los recursos adquiridos y entregados y otorgó una transparencia total al proceso. Este sistema ha sido tomado como referente por parte de la empresa importadora del Ministerio de Comercio Exterior y la de suministros del Ministerio de Agricultura para los procesos de compra y distribución de los recursos de otros proyectos destinados a los productores. Todos estos aspectos pudieron ser corroborados durante el trabajo de campo, donde se evidenció la identificación y reconocimiento al trabajo desarrollado por el equipo nacional, sin distinción alguna entre ONP y oficina de PNUD, por parte de actores y beneficiarios a todos los niveles. En todos los talleres y entrevistas se resaltó por los participantes, la importancia que tuvo para ellos el acompañamiento que tuvieron del Equipo Nacional (ONP+PNUD).

2.3.4 Factores limitantes

A pesar del éxito de buena parte de las estrategias utilizadas para la gestión del proyecto, hubo algunos factores que limitaron una mayor eficiencia. Entre estos, fueron identificados los siguientes:

- *Insuficiente personal y recursos para la gestión del proyecto, considerando su reenfoque de objetivos, amplitud y dispersión geográfica:* esta limitación se presentó a nivel de ONP, provincias y municipios, debido principalmente a que en su origen se trató de una intervención de emergencia para restaurar capacidades productivas dañadas por fenómenos naturales; luego, cuando evolucionó a un proyecto de desarrollo, no se hicieron los ajustes necesarios. Esta limitante se reflejó en los siguientes casos:

    i) insuficiente apoyo al fortalecimiento de capacidades de comercialización
    ii) reducción de cobertura de las experiencias piloto

iii) pérdida de secuencia lógica en muchos procesos implementados (planes de negocios y estrategia de género antes de planes estratégicos; planes estratégicos sin haber fortalecido la cultura cooperativa; identificación de insumos sin haber definido el modelo productivo)
iv) insuficiente articulación-integración entre los subprogramas

- *Insuficiente sistema de monitoreo:* Tanto desde la revisión documental (documentos iniciales e informes del proyecto) como en el trabajo de campo y entrevistas, se detectó que el proyecto no contó con un sistema o plan de monitoreo conforme los lineamientos y estándares definidos por PNUD para la gestión del ciclo de proyectos de desarrollo. Entre otros: indicadores de efectos y productos, con metas, línea de base y medios de verificación; métodos de recolección y análisis de información; herramientas de procesamiento y almacenamiento de datos; análisis de hallazgos y preparación de informes; mecanismos de comunicación y toma de decisiones. En su lugar, la gerencia del proyecto se apoyó en mecanismos de control y seguimiento diseñados sobre la marcha: reportes anuales de avances en ejecución de subprogramas y logro de indicadores de productos; reuniones periódicas con equipos provinciales y municipales; visitas de directores y coordinadores a beneficiarios; talleres de intercambio entre equipos de proyecto y grupos interinstitucionales involucrados en los subprogramas. En complemento, dispuso del mecanismo de monitoreo externo de la Delegación de la Unión Europea, que generó informes periódicos centrados en las metas establecidas por el Marco Lógico. A juicio de los evaluadores, la debilidad en el monitoreo del proyecto se hizo más sensible, por la ausencia de una evaluación intermedia orientada a perfeccionar el diseño y la estrategia de cambio.

- *Cambios en instituciones contrapartes:* durante el ciclo del proyecto se produjeron varios cambios en las entidades del Ministerio de Agricultura, tanto en el nivel central como el provincial y municipal. Esta movilidad afectó el desempeño y la eficiencia del proyecto, ya que se debieron reiterar esfuerzos de información y coordinación con los nuevos funcionarios para continuar con los cambios promovidos.

- *Exclusión de importantes actores locales:* Tanto los agricultores beneficiarios, como los decisores a todos los niveles y los integrantes del Equipo del Proyecto, consideran que la no inclusión de las Empresas Municipales Agropecuarias entre los actores y beneficiarios del proyecto, afectó su eficiencia a nivel local. Estas Empresas están hoy definidas como figura principal en la prestación de servicios técnicos indispensables a los agricultores, como son talleres, asistencia contable, Tiendas Consultorio del Agricultor, Fincas de Semilla, Mini industrias conserveras, entre otras. Como consecuencia de ello estas empresas. en la casi totalidad de los casos, se mantuvieron al margen del proyecto y los importantes servicios que están bajo su dirección fueron excluidos del fortalecimiento. También se evidenció un nivel insuficiente de involucramiento de los decisores provinciales, que hoy siguen teniendo una fuerte influencia sobre las municipalidades.

- *Débil funcionamiento del Comité Directivo:* el elevado rango de sus integrantes, a la vez que permitió una mayor autenticación de los propósitos y acciones del proyecto, impidió un funcionamiento estable, pues la ocupada agenda de estos actores afectó muchas veces la participación de todos sus integrantes. Esta fue una debilidad evidenciada en sus actas de reunión y registros de asistencia, además de constituir el criterio un criterio recogido en las entrevistas a socios y actores nacionales del proyecto.

- *Insuficiente preparación metodológica y conceptual de integrantes del equipo del proyecto en materia de facilitación de procesos participativos:* Al ser un proyecto que se pronunció y actuó desde la participación, involucramiento consciente y articulación de actores, requería de una mejor preparación metodológica y conceptual de todos los facilitadores de los subprogramas y de los Equipos de Proyecto. Tanto los documentos elaborados, como las evidencias que pudieron tener los evaluadores en espacios de intercambio del proyecto, evidenciaron esta insuficiencia. También resultaron insuficientes los procesos de consulta a beneficiarios finales de las acciones. Por ejemplo, no fueron consultados los agricultores locales para seleccionar a los servicios a fortalecer, ni sobre sus niveles de satisfacción respecto al servicio recibido.

- *Insuficiente tiempo e información técnica y comercial para la identificación de necesidades y compras:* Este fue un reclamo de todos los actores de base entrevistados y que salió en todos los talleres con mucha fuerza, incluyendo el Taller Nacional de Cierre del proyecto. Como también en todos los casos fue reconocido como elemento clave para la eficiencia en el uso del presupuesto, resulta un elemento a tener en cuenta en el diseño de futuros proyectos que pretendan partir de una amplia participación de los beneficiarios. Es poco probable que en los tiempos previstos para el PALMA hubiese sido posible hacerlo mejor de lo que se hizo.

- *Ausencia de una clara definición del modelo productivo a promover:* Aunque aparece esbozado en los diferentes documentos del proyecto y en la intencionalidad de algunas capacitaciones, no existió una definición suficiente del modelo productivo a promover, lo que impidió una estrategia orientada hacia este fin en espacios de formación, definición de servicios a fortalecer y adquisición de equipos e insumos para las entidades productivas.

- *Insuficiente enfoque de cadenas en los procesos productivos fortalecidos:* lo que deja brechas que limitan los impactos potenciales y amenazan su eficiencia económica y sostenibilidad. Estas brechas han sido identificadas por los beneficiarios principalmente en las entradas (insumos, repuestos, equipos, herramientas) y en las salidas (cosecha, procesamiento y comercialización) del sistema.

2.4 Sostenibilidad

A pesar de la voluntad expresa gubernamental de empoderar y otorgar mayor autonomía a las municipalidades, este es un proceso que transita por muchas subjetividades en las que están involucrados decisores y actores desde el nivel central del ministerio hasta la propia base productiva y del logro de la apropiación de estos nuevos enfoques y maneras de hacer depende no solo el logro de los objetivos específicos del proyecto, sino también su sostenibilidad post proyecto. Esta es una dirección de trabajo lograda por PALMA desde un intencionado involucramiento y compromiso con las propuestas y objetivos del programa, por parte de los actores a los diferentes niveles.

La articulación de las acciones del programa con las estrategias y objetivos ministeriales y locales que les pudiesen servir de vehículo, aportó sensiblemente a este sentir como propio, de lo que hacía el proyecto. Estos todos fueron elementos indispensables para poder reducir el impacto negativo de una limitante de gran peso a la sostenibilidad, cuya solución aún está apenas esbozada por la dirección del país, especialmente en lo relativo al acceso a medios, equipos, insumos y servicios indispensables para acompañar los procesos productivos.

2.4.1 Apropiación de los resultados por las instituciones

Todos los procesos de cambio impulsados por el proyecto revelan una sólida apropiación institucional por parte de sus principales beneficiarios: MINAG (niveles central, provincial y municipal); entidades de servicios; cooperativas de productores. Durante las entrevistas realizadas fue muy notorio el claro compromiso y motivación de los funcionarios involucrados de continuar con los procesos de cambio, tanto a nivel personal como de sus instituciones. Como se ha dicho en otra parte del informe, para muchos esta experiencia ha significado un aprendizaje relevante y una verdadera inflexión en su vida profesional, porque por vez primera han tenido la oportunidad de ser partícipes del diseño e implementación de su propio proyecto de desarrollo.

Un objetivo importante en todas las estrategias y acciones del proyecto fue el empoderamiento de los actores locales, no solo preparándolos para hacerlo sino también construyendo junto a ellos la manera de implementarlo y motivándoles a asumir el reto de hacerlo de una manera diferente. La extraordinaria importancia que decisores a todos los niveles y los propios agricultores han concedido a los procesos de articulación de actores y a la capacitación, se manifestó siempre como lo más importante que no se puede permitir perder. En el caso de las entidades estatales, este alto nivel de apropiación parece deberse principalmente a tres factores:

i) Estrategia de inserción del proyecto dentro de las estructuras institucionales del Ministerio
ii) Nivel de participación de los funcionarios en todo el ciclo del proyecto, desde la fase de diseño hasta la evaluación final
iii) Coincidencia y sentido de oportunidad del proyecto con las transformaciones impulsadas en el MINAG producto de los lineamientos del PCC
iv) Oportunidad de las instituciones de participar en un proyecto de cambios en la institucionalidad del sector, con metodologías novedosas y recursos importantes.

2.4.2 Apropiación de los resultados por los productores

En el caso de las cooperativas y agricultores, el nivel de apropiación de los resultados del proyecto también se manifestó de manera clara. La mayoría de los directivos de cooperativas y agricultores consultados hicieron evidente su fuerte voluntad y entusiasmo de continuar con el proceso de fortalecimiento de sus entidades, tanto en aspectos técnicos de los cultivos como en la formación cooperativista y gerencial. Algunos factores a los que puede adjudicarse este nivel de apropiación son los siguientes:

i) Experiencia de participación inédita en un proyecto de desarrollo, que ha supuesto un cambio radical en las relaciones acostumbradas entre entidades estatales y bases productivas
ii) Sentido de oportunidad y coincidencia del proyecto con los nuevos lineamientos del PCC respecto de las cooperativas y la incorporación de nuevos usufructuarios de las leyes 259 y 300
iii) Necesidad ingente de los recursos de capitalización de las entidades productivas, debido al deterioro de los medios tecnológicos existentes
iv) Relevancia de los contenidos de las capacitaciones para mejorar el funcionamiento de las cooperativas, principalmente lo relativo a gestión y cultura cooperativa

v) Coincidencia del proyecto con las aspiraciones e intereses de los agricultores de elevar sus capacidades productivas de manera más autónoma.

El proyecto ha favorecido la coincidencia de una propuesta diferente de asumir los procesos productivos y las articulaciones locales, con la capacitación y los recursos imprescindibles para poder llevar a la práctica estas propuestas. En este caso, los medios e insumos entregados lograron una incidencia más allá de su propio valor material, pues aportaron a la credibilidad del proyecto y al mismo tiempo prepararon a las personas para emplearlos de manera mucho más eficiente. Esto constituyó un aporte importante a la apropiación de las propuestas, el sentido de pertenencia y la autoestima de entidades y personas involucradas.

2.4.3 Continuidad de personal capacitado

Un factor de la sostenibilidad de los procesos impulsados por el proyecto (de las capacidades creadas a nivel local) es la continuidad del personal capacitado en las instituciones y cooperativas beneficiarias. En el primer caso, el personal va a continuar laborando en sus respectivas instituciones, pero no parece seguro en todos los casos que continúen ligados a los procesos impulsados por el proyecto, a pesar de su manifiesta voluntad, interés y compromiso de hacerlo, así como de la voluntad de las autoridades locales de apoyar esta continuidad. En donde se observaron más riesgos de inestabilidad y falta de continuidad, es a nivel de directivos de las entidades ministeriales y empresariales en los municipios, considerando experiencias previas ocurridas durante la propia ejecución del proyecto y la tendencia general en el país de cambios continuos en estas posiciones de responsabilidad.

Por su parte, los integrantes de los equipos interinstitucionales que participaron en los subprogramas continuarán estables en sus actuales funciones, pero tampoco parece seguro que continúen apoyando estos procesos, salvo algunos casos excepcionales en los que se han adoptado medidas para institucionalizar la continuidad del equipo en su función de apoyo y acompañamiento a los procesos iniciados. Se trata de los siguientes:

i) Dirección de Fomento y Desarrollo Cooperativo, que estableció una cátedra de gestión cooperativa y se propone en el futuro cercano unidades de apoyo a las cooperativas en el territorio
ii) Centro de Superación, Capacitación y Extensión, que ha adoptados medidas para conservar el personal capacitado dentro de su sistema nacional de capacitación.

En el caso de las cooperativas, la estabilidad de directivos y productores capacitados parece clara y no se observaron factores inmediatos que pongan en riesgo tal condición.

2.4.4 Influencia del contexto sectorial e institucional

El marco político-normativo del país, y específicamente del sector agropecuario, parece claramente favorable a la continuidad y sostenibilidad de los procesos de transformación impulsados por el proyecto en las instituciones y los actores no estatales involucrados en la producción agropecuaria. Entre otros instrumentos favorables, citados en el análisis de pertinencia, se pueden destacar:

i) Lineamientos del PCC para el sector

ii) Nuevas legislaciones derivadas de dichos lineamientos (ley 300 de tierras ociosas, ley de cooperativas en proceso de formulación, ley para crear oficialmente las delegaciones municipales de MINAG)
iii) Ampliación de las oportunidades para iniciativas privadas en el sector productivo y de servicios, mediante reformas recientes a la ley que regula las actividades por cuenta propia, la creación de cooperativas no agropecuarias y de segundo grado.
iv) Fortalecimiento del rol asignado a los gobiernos locales en la gestión de la autosuficiencia alimentaria.

2.4.5 Sostenibilidad de los efectos económicos y productivos del proyecto

La mayor limitante identificada en todos los informes, entrevistas y talleres es la referida a la sostenibilidad post proyecto de los resultados productivos y económicos alcanzados, que tienen un importante componente en los medios e insumos suministrados por el proyecto para su logro. Es una limitante que transita por la casi nula accesibilidad de las entidades y agricultores a equipos e insumos, después de concluido el proyecto. Algunas de las acciones del proyecto en esta dirección, identificadas por sus beneficiarios en los intercambios, trabajo de campo y taller nacional de cierre, fueron:

i) Planeaciones estratégicas de las entidades que les permite identificar vulnerabilidades y proyectar necesidades y soluciones con mayor antelación.
ii) Inclusión oportuna de necesidades en los Planes Anuales de la Economía
iii) Mejor preparación de directivos para el acceso a créditos bancarios
iv) Capacitación de operarios para una más efectiva explotación y mantenimiento de los equipos recibidos
v) Uso más eficiente de las potencialidades y recursos locales a partir de una articulación efectiva centrada por los gobiernos

También a nivel de contexto se vislumbran caminos que pueden aportar a esta sostenibilidad, aunque la información disponible sobre los contenidos de algunos de ellos es insuficiente para valorar su real potencialidad. En este caso están:

i) Creación de un sistema local de venta directa de medios e insumos a agricultores. (está anunciado su próximo inicio experimental en toda la provincia de St. Spiritus)
ii) Inicio del proceso de unificación de la moneda. (acuerdo reciente del Consejo de Ministros)
iii) Recapitalización de entidades productivas a partir de sus producciones exportables o de sustitución de importaciones
iv) Otorgamiento de créditos y financiamiento de proyectos a partir del presupuesto de gobiernos locales

Puede considerarse que las entidades y territorios que participaron del proyecto están mucho mejor preparadas que otras para aprovechar estas posibles soluciones que se están implementando.

2.4.5 Factores limitantes

En contraste con los indicadores examinados, el equipo de evaluación identificó algunos factores que pueden afectar la sostenibilidad de los procesos de cambio impulsados por el proyecto. Se trata de los siguientes:

- *Limitada disponibilidad y acceso a mercado de insumos y equipos para mantenimiento de las infraestructuras físicas instaladas:* debido a factores estructurales, el mercado regulado de suministros para el sector agropecuario no dispone de un stock suficiente, en cantidad, variedad y calidad, para atender las necesidades de instituciones y productores. En adición, los agricultores tienen un acceso por asignación a dicho mercado. Por otro lado, las actuales tiendas de venta liberada a los productores no es una solución viable, debido a factores asociados a la disponibilidad de recursos y precios elevados. No obstante, el equipo fue informado de una iniciativa para crear una red de tiendas locales de insumos y equipos, que será ensayada en la provincia de Sancti Spiritus a partir de 2014, en cumplimiento del lineamiento 09 del VI Congreso del PCC sobre la materia, que habla de abrir mercados de aprovisionamiento a precios de mayoristas. De todas maneras, mientras la importación de estos recursos continúe en manos del Estado, estará sometida a decisiones macroeconómicas dependientes de las fluctuaciones y prioridades de la economía nacional.

- *Tardío y disperso proceso de desarrollo de capacidades institucionales:* buena parte de los procesos de innovación de las prácticas institucionales impulsadas fueron emprendidos en los últimos meses del proyecto, mediante experiencias pilotos dispersadas en localidades especificas de su zona de cobertura. De ahí que en la mayoría de los casos se trata de dinámicas incipientes y todavía no consolidadas. Por ejemplo: planificación estratégica, enfoque de cadenas de valor, planes de negocios, enfoque de género. Además de la efectividad, este hecho amenaza la sostenibilidad de los cambios iniciados en las instituciones.

- *Cultura centralista y vertical arraigada en el sector:* durante varias décadas se ha cultivado en las instituciones del sector, y en general en todo el país, un estilo de gerencia caracterizado por decisiones centralizadas y verticales. Por la fuerza de la reiteración, esta conducta se ha convertido en un hábito reproducido consciente e inconscientemente por los individuos, por lo que claramente se puede hablar de una cultura institucional. Este patrón estructural ha sido identificado por el equipo de evaluación como un factor que puede operar como una resistencia, principalmente subjetiva e inconsciente, a las nuevas maneras de hacer de las instituciones, promovidas por el proyecto.

- *Aún escaso reconocimiento y atención oficial al sistema de Innovación Tecnológica y acompañamiento técnico a los agricultores:* a pesar de contar con una propuesta metodológica consensuada a nivel central del MINAG. Este fue un subprograma insuficientemente atendido por el proyecto, centrándose más en la transmisión directa de saberes de las instituciones científicas hacia los productores, que en la creación de capacidades locales para su adecuado funcionamiento y sostenibilidad. Ni actores ni beneficiarios locales mencionaron acciones ni resultados en este aspecto, más allá de algunas capacitaciones e introducción de resultados de instituciones científicas y universidades.

- *Ausencia de una estrategia de sostenibilidad post-proyecto construida y contextualizada:* La convicción, buena voluntad y motivación de los actores y beneficiarios, ampliamente evidenciada en todos los intercambios y espacios de debate que pudo compartir el Equipo Evaluador con ellos, constituyen un imprescindible e importante punto de partida para la sostenibilidad post proyecto.

Pero estas disposiciones servirán de poco si no se dispone de una estrategia concreta, con acciones y actores definidos, para asumir y dar continuidad a los procesos iniciados por el proyecto.

2.5 Principales aprendizajes

Los aprendizajes se conceptualizan en esta evaluación como nuevas maneras de ver y hacer generadas por la experiencia de ejecución del programa e incorporadas en las prácticas de los actores involucrados. En un esfuerzo de gestión de este conocimiento, el Programa PALMA ha realizado ejercicios de identificación y sistematización de tales aprendizajes, algunos de los cuales han sido editados y publicados como material de apoyo conceptual y metodológico sobre distintos tópicos promovidos entre los beneficiarios.

En adición y considerando los anteriores ejercicios, el equipo de evaluación ha querido resaltar aquellos aprendizajes considerados clave, desde su propia perspectiva de agentes externos e independientes, así como desde el significado atribuido por los actores consultados: personal del programa, decisores locales y productores. Para ello, se establecieron dos ámbitos de observación: i) ciclo de gestión de proyectos de desarrollo; ii) temas y dinámicas de cambios promovidos por el programa. En ambos casos, los aprendizajes registrados constituyen aportes útiles para la mejora de la gestión del ciclo de proyectos y la construcción de teorías de desarrollo en materia de seguridad alimentaria en Cuba y otros países de la región.

2.5.1 Gestión del ciclo de proyectos de desarrollo

- *Creación de equipos multidisciplinarios e inter-institucionales de apoyo temático a componentes del programa:* la creación de los equipos multidisciplinarios externos ha constituido una estrategia efectiva para construir conocimiento especializado sobre los distintos subprogramas de PALMA. Las múltiples visiones han ayudado a contextualizar y validar la pertinencia técnica del conocimiento respecto a las dinámicas de transformación impulsadas. Por ejemplo, gestión cooperativa, plan de negocios, planificación estratégica, cadenas de valor. También ha facilitado la articulación y reconocimiento entre instituciones provinciales, nacionales y locales, y de estas con la práctica agropecuaria. Su efectivo funcionamiento ha puesto a prueba la capacidad del equipo del programa para coordinar y concertar la acción de las diversas entidades especializadas involucradas.

- *Participación de beneficiarios y otras partes interesadas en el ciclo del proyecto:* aunque con la brecha de calidad todavía por alcanzar, la participación de los beneficiarios y las principales partes interesadas en el ciclo del programa ha demostrado su validez para apoyar la pertinencia, efectividad y sostenibilidad de los cambios impulsados. En el caso de los productores especialmente, ha tenido el valor simbólico de aportar un punto de inflexión en las dinámicas de las relaciones con las entidades estatales caracterizadas por la toma de decisiones centralizadas. Por ello, la principal lección sustraída por los equipos del programa es que la participación es fundamental para éxito de un proyecto de desarrollo y se deben dedicar esfuerzos especiales (metodologías y tiempo) para asegurarla en toda la gestión del ciclo, desde la formulación hasta la evaluación.

- *Instalación de la gestión del programa en estructuras institucionales de la contraparte nacional:* la operación de un proyecto de desarrollo en las estructuras institucionales de la contraparte nacional ha sido una decisión acertada para asegurar la

institucionalización y sostenibilidad de los cambios promovidos, así como para contribuir a la eficiencia de la intervención. Sin embargo, la práctica también ha aconsejado que esta estrategia exige una clara delimitación y concentración de las funciones del personal y el uso de los recursos hacia el programa, evitando distraerlos en otras tareas oficiales de la institución.

- *Articulación inter-institucional como estrategia de implementación de las actividades del programa:* en un ejemplo de aplicación del enfoque sistémico en el ciclo de proyectos de desarrollo, el Programa PALMA ha demostrado la pertinencia y eficacia de la articulación de actores estatales y no estatales, bajo la coordinación del gobierno municipal, como estrategia para la implementación de las actividades planificadas y la gestión de la seguridad alimentaria local. Cada institución desde su propio mandato pudo articular su esfuerzo con las demás instituciones, creando una sinergia asociativa digna de ser calificada como práctica ejemplar. Esta dinámica tiene potencial para contribuir a la "congruencia relacional" del Estado a nivel local, en la que cada actor interactúe entre sí y con su contexto de una manera tal que le permite ponerse de acuerdo y colaborar para facilitar el bienestar de la población. Esta dinámica sistémica, semejante a la que posee todos los seres vivos, facilita además: máximo aprovechamiento de recursos y potencialidades de los territorios, así como sentido de pertenencia y compromiso alrededor de la seguridad alimentaria como proyecto de colaboración de todos los implicados.

- *La sostenibilidad de una acción de desarrollo debe ser planificada desde la fase de formulación:* por lo general, los proyectos de desarrollo piensa en la sostenibilidad en la fase de cierre y entonces empiezan a plantearse estrategias y actividades específicas. La experiencia de ejecución de PALMA ha demostrado que esta práctica es tardía, porque no asegura la continuidad y la consolidación de los cambios en las estructuras y el quehacer de las instituciones y personas. Es decir, el logro efectivo de resultados a nivel de efectos o outcomes. La continuidad de los procesos debe lograrse a partir de la identificación de qué acciones podrían continuar en manos de qué instituciones existentes, que se sintieran más identificadas con ellas y fuesen más capaces de ejecutarlas.

2.5.2 Temas y dinámicas de cambios promovidos

- *Intercambio de experiencias con prácticas exitosas como estrategia de formación de capacidades en distintos ámbitos:* ver cómo lo han hecho otros y los resultados obtenidos es una estrategia que se puede calificar como "pedagogía del ejemplo". Las buenas prácticas de otros, parecidos a uno, siempre son un motivo de inspiración y movilización de la energía creativa y emprendedora. Esto parece haber ocurrido con las experiencias de intercambios promovidos por el programa en el exterior en temas como cadenas de valor, cooperativismo, gestión con equidad de género.

- *Valor simbólico de los recursos materiales para los usuarios:* los materiales (equipos e insumos) no son solo recursos para los productores. Los datos recogidos, evidencian que los recursos materiales también tienen un valor simbólico, porque contribuye a elevar la autoestima, la apropiación y el compromiso de los productores, así como la credibilidad del programa. Para ello, los recursos deben ser pertinentes (identificados desde la demanda con la participación del productor) y oportunos (que lleguen en el momento que más se necesitan)

- *Enfoque sistémico aplicado al desarrollo de la agricultura sostenible:* un sistema es una unidad interrelacionada de tal modo que lo que sucede a un elemento afecta a toda la unidad. Este enfoque permite ver integralmente los distintos dominios una realidad, en sus múltiples actores y factores. La experiencia del programa[10] ha demostrado que el enfoque de sistemas es la vía para fomentar un modelo de producción agrícola sostenible, en el que intervienen diversos factores y actores sociales e institucionales en un escenario natural y social relacionalmente congruente.

- *Factores clave que operan en la consolidación de cambios (efectos) en instituciones e individuos:* la experiencia del programa, específicamente del ejercicio de evaluación final, ha demostrado que hay ciertos factores clave que operan en la consolidación de los cambios en las prácticas de instituciones e individuos que fomentan los proyectos de desarrollo (resultados a nivel de efectos): i) voluntad/apropiación; ii) capacidad instalada; iii) normativa y herramientas; iv) entorno favorable; v) recurrencia y circularidad. Estas condiciones son posibles sólo si se asegura desde el principio la sostenibilidad de los procesos impulsados. Es decir, sin sostenibilidad no hay afectos posibles.

- *Sentido de propiedad cooperativa e iniciativa individual como factores de incremento de la productividad y producción:* los lineamientos del PCC y particularmente las leyes 259 y 300, han generado un cambio en la disposición emocional de los productores agropecuarios del país. Evidente en las entrevistas realizadas por el equipo de evaluación, se trata del fomento del sentido de propiedad cooperativa y la iniciativa individual en el emprendimiento de las actividades productivas. Ahora los productores se sienten “dueños de algo”, en este caso tierra y método cooperativo para hacerla producir, lo que –junto a los equipos e insumos entregados- ha funcionado como aditivo del incremento de la producción y productividad.

- *Los casos piloto es una estrategia que no siempre asegura la réplica de los cambios generados:* desde una perspectiva sistémica, cada localidad tiene sus particularidades tanto en sus componentes natural como social. Por ejemplo, el suelo tiene su propia historia de interacciones con las comunidades humanas que condicionan la producción agrícola. Por este carácter específico, la aplicación selectiva de subprogramas en casos pilotos en diferentes territorios no asegura su réplica en otros municipios. El proceso de desarrollo de una localidad es un sistema que necesita de todos sus componentes, y las experiencias de esos componentes en otros territorios apenas le podrían servir de referencia.

- *Capacitación por demanda, planificación de seguridad alimentaria y gestión integral cooperativa, ejemplos de aprendizaje organizacional aportado por el programa:* además de los aprendizajes identificados por la evaluación final, el programa generó conocimientos en áreas especializadas, gracias en buena medida a la integración de equipos profesionales multidisciplinarios. En ese sentido, la publicación de material sobre estos temas son un valor agregado que demuestra la importancia de un proyecto de desarrollo como oportunidad para el aprendizaje organizacional.

.

[10] Aplicada en las actividades de cadenas de valor, relaciones interinstitucionales y planificación estratégica de la seguridad alimentaria.

3. Conclusiones y recomendaciones

Esta sección del informe tiene la intención de facilitar a los usuarios de la evaluación la toma de decisiones sobre las limitaciones y oportunidades identificadas. Para ello, cada conclusión y recomendación se fundamenta en los principales hallazgos reportados sobre el contexto y las variables estudiadas.

3.1 Conclusiones

3.1.1 Contexto nacional y sectorial. Tanto el contexto general del país como el específico del sector agropecuario constituyeron un entorno favorable para la implementación de las propuestas del Programa PALMA y lo siguen siendo para la continuidad de los procesos en los territorios de incidencia y extensión de sus aprendizajes y resultados al resto de la agricultura cubana. Concretamente se trata de las políticas oficiales recogidas en los lineamientos del VI Congreso del PCC y las correspondientes estrategias que va diseñando e implementado el Ministerio de la Agricultura para su materialización. Entre estas: i) entrega de tierras agrícolas ociosas por los Decretos Ley 259 y 300; ii) proceso descentralizador de funciones identificando el municipio como el espacio clave; iii) fortalecimiento de la autonomía cooperativa, especialmente en el caso de las UBPC; iv) descentralización paulatina de la comercialización de los productos agrícolas; v) transformación de las antiguas Empresas Agropecuarias municipales en entidades de prestación de servicios y apoyo logístico y técnico a los agricultores. Pero no dejan de ser una amenaza a considerar: i) prevalencia de una cultura verticalista y centralizadora en la gestión agraria; ii) limitada capacidad económica del país para garantizar un suficiente mercado de insumos y equipos; la aún ineficiente gestión de acopio y comercialización de la producción agropecuaria.

3.1.2 Pertinencia*.* El diseño del Programa PALMA revela un alto grado de pertinencia, tomando en cuenta principalmente dos criterios analizados: i) coherencia y sentido de oportunidad con las políticas públicas y prioridades del sector agropecuario definidas por VI Congreso del PCC en 2009 y actualmente en proceso de implementación en el país; ii) coherencia y sentido de oportunidad con las necesidades y prioridades de los beneficiarios, mérito que fue facilitado por su amplio enfoque participativo desde la etapa de formulación. No obstante esta valoración positiva, fueron registradas algunas debilidades que de haber sido resueltas de manera oportuna hubiera contribuido a una mayor pertinencia: i) escasa atención a la mejora de los programas de auto-abastecimiento y comercialización de alimentos en los municipios; ii) limitado tiempo dedicado al diagnóstico inicial y selección de beneficiarios; iii) exclusión de las empresas agropecuarias municipales como beneficiarios; iv) limitada información de los productores sobre la oferta de los recursos priorizados; v) insuficiente claridad del modelo lógico, principalmente por la débil aplicación del enfoque de Gestión Basada en Resultados.

3.1.3 Efectividad. El Programa PALMA ha alcanzado un satisfactorio nivel de cumplimiento de su objetivo específico y los resultados que han tenido continuidad durante los ciclos sucesivos de PALMA y PALMA Plus. Además, ha realizado contribuciones significativas a un conjunto de efectos, algunos no planificados, que favorecen la reforma y modernización del sector agropecuario de Cuba. Esta conclusión se fundamenta en los siguientes hallazgos principales:

- *Cumplimiento de objetivo especifico:* atribuido a los beneficios entregados por el programa, en confluencia con el estímulo de la iniciativa personal promovida por las leyes 259 y 300, las cooperativas y los productores seleccionados han registrado incrementos productivos que van desde un 100 % hasta un 200 %, muy por encima del 50 % establecido por la meta planificada. En cambio el aporte ha quedado corto en cuanto a un mayor acceso de la población a los alimentos, planteado también como parte del objetivo específico.

- *Nivel de logro de resultado 1:* el programa ha cumplido la mayoría de metas de los indicadores diseñados para medir el logro del resultado 1: fortalecidas capacidades de producción de alimentos de cooperativas y productores beneficiarios. El único déficit registrado corresponde a la puesta en operación de líneas de procesamiento de alimentos en las cooperativas, en cuyo caso el programa se orientó a identificar propuestas de mini-industrias en 4 municipios piloto y a la capacitación de actores locales.

- *Nivel de logro de resultado 2:* este resultado se orientó a fortalecer las capacidades de gestión del sector agropecuario y comercialización de alimentos a nivel local. El grado de cumplimiento de las metas planificadas muestra un comportamiento variable: en el caso de las capacidades de rectoría del sector, las metas se han satisfecho razonablemente, mientras que aparecen registros insatisfactorios en las metas relativas al desarrollo de capacidades de comercialización de alimentos.

- *Contribución a efectos:* en el marco de las acciones para el logro de los resultados planificados, el programa ha contribuido a un grupo de efectos o cambios en las prácticas de las instituciones y productores beneficiados. Se trata de los siguientes: i) *Desarrollo de cultura cooperativista con una fuerte dosis de entusiasmo, sentido de pertenencia y elevada autoestima en los productores socios; ii) Desarrollo de capacidades gerenciales en directivos de cooperativas beneficiadas; iii) Mejora de la cobertura y calidad de los servicios prestados por las entidades del MINAG a los productores; iv) Articulación de actores estatales y no estatales alrededor de la gestión local de la seguridad alimentaria; v) Jóvenes, niños y niñas sensibilizados y motivados para continuar su formación vocacional en agricultura sostenible; vi) Creadas capacidades institucionales para la reforma y modernización del sector agropecuario, principalmente el desarrollo de modelo de capacitación a partir de la demanda y reformas al marco jurídico e institucional del movimiento cooperativo.* Ahora bien, ninguno de los cambios identificados está consolidado, por lo que requieren un esfuerzo continuado por parte del MINAG.

3.1.4 Eficiencia. El Programa PALMA logró un elevado nivel de eficiencia, determinado por un muy favorable balance costo-beneficio, una importante incidencia en las estructuras superiores e intermedias de dirección de la agricultura, lo que ha facilitado además la institucionalización de sus propuestas. En adición cabe mencionar otros factores contribuyentes: i) enfoque participativo de toda la gestión influyó; ii) creación de capacidades y articulación entre actores locales; iii) trabajo con instituciones existentes que aportaban desde sus propias misiones institucionales; iii) apoyo inicial en capacidades instaladas por el PDHL; iv) facilitación del intercambio con experiencias internacionales exitosas. Sin embargo, el programa tuvo que trabajar con un equipo muy reducido para su envergadura, insuficiente diseño de monitoreo para un eficaz seguimiento de sus complejos objetivos e inestabilidades en el personal local formado, que era movido a otras funciones.

3.1.5 Sostenibilidad. El elevado nivel de involucramiento de actores locales motivados y capacitados para asumir las riendas de su propio desarrollo constituye el principal mecanismo utilizado para la sostenibilidad de sus aprendizajes, propuestas y resultados. El programa combinó una propuesta diferente respecto a los procesos productivos y las articulaciones locales, con la capacitación y los recursos imprescindibles para poder llevar a la práctica estas propuestas. En este marco, algunas acciones contribuyentes fueron las siguientes: i) planes estratégicas de entidades que les permite identificar vulnerabilidades y proyectar necesidades y soluciones con mayor antelación; ii) inclusión de necesidades en Planes Anuales de la Economía; iii) mejor preparación de directivos para el acceso a créditos bancarios; iv) capacitación de operarios para una más efectiva explotación y mantenimiento de los equipos recibidos; v) uso más eficiente de las potencialidades y recursos locales a partir de una articulación efectiva centrada por los gobiernos. Sin embargo, hay algunos elementos que pueden constituirse en fuertes obstáculos a la sostenibilidad, como son: i) limitada disponibilidad y acceso a mercado de insumos y equipos para mantenimiento de las infraestructuras físicas instaladas; ii) aún insuficiente desarrollo de capacidades institucionales; iii) cultura centralista y vertical arraigada en el sector; iv) escaso reconocimiento y atención oficial al sistema de Innovación Tecnológica y acompañamiento técnico a los agricultores; v) ausencia de una estrategia de sostenibilidad post-proyecto construida y contextualizada.

3.1.6 Aprendizajes. El Programa PALMA ha sido una experiencia que ha marcado un hito en el fortalecimiento del sector agropecuario, principalmente los aprendizajes generados, algunos de los cuales han sido sistematizados y publicados por el MINAG. En adición a estos materiales, el equipo de evaluadores reconoció aprendizajes relevantes que merecen ser estudiados y documentados para mejorar el ciclo de proyectos y la teoría y práctica del desarrollo del sector de producción de alimentos de Cuba. Entre estos, sobresalen: i) articulación inter-institucional como estrategia de implementación de proyectos sectoriales y multisectoriales; ii) instalación de proyectos en las estructuras funcionales de las contrapartes como estrategia de apropiación y sostenibilidad de las reformas impulsadas; iii) creación de equipos multidisciplinarios para dotar de pertinencia técnica y científica a dominios de intervención específicos; iv) factores clave que operan en la consolidación de cambios (efectos) en instituciones e individuos; v) Sentido de propiedad cooperativa e iniciativa individual como factores de incremento de la productividad y producción agropecuaria.

3.2 Recomendaciones

Apoyado en los hallazgos y las conclusiones sobre las distintas variables analizadas, el equipo de evaluación formula las siguientes recomendaciones a los tres socios principales implicados en la ejecución del programa: MINAG, UE, PNUD.

3.2.1 Ministerio de la Agricultura (MINAG)

- *Diseñar estrategia para continuar, extender y consolidar los cambios institucionales promovidos por el programa:* los productos entregados por el programa PALMA ha contribuido a un conjunto de efectos o cambios en las prácticas institucionales de MINAG, tal como se mostró en la Tabla 6. Estos cambios son clave en el proceso de reforma y modernización del sector agropecuario, en congruencia con los lineamientos del VI Congreso del PCC. Pero, como se mostró en la tabla de referencia, todavía no están consolidados e incluso algunos pueden correr el riesgo de reversibilidad. Por esta razón, se considera fundamental el diseño de una estrategia ministerial para continuar,

extender a otros territorios y consolidar el fortalecimiento de las capacidades institucionales iniciado. Para ello, se sugiere utilizar como base los cambios identificados por esta evaluación final. En el diseño de la estrategia, habría que tener en cuenta la participación y los aportes de los equipos provinciales y municipales del programa, así como de las cooperativas y productores agropecuarios.

- *Diseñar e implementar planes estratégicos especiales para llenar los vacíos o completar procesos:* en el marco de la estrategia referida en el punto anterior, se considera fundamental dedicar esfuerzos especiales para llenar los vacíos o completar procesos dejados inconclusos por el programa. En especial, cabe considerar los siguientes: i) diseño e implementación de planes estratégicos para mejorar la cobertura y calidad de los servicios destinados a los productores, desde la perspectiva de la demanda y la satisfacción del cliente; ii) diseño e implementación de planes estratégicos para la mejora del almacenamiento, distribución y comercialización de alimentos en los municipios.

- *Editar publicación sobre principales aprendizajes del programa, incluidos los identificados por la evaluación final:* tal como mencionado por varios funcionarios locales, el programa PALMA ha sido "una escuela" y representó un punto de inflexión en la vida institucional del Ministerio de la Agricultura. Tomando en cuenta lo anterior, se recomienda editar una publicación que recoja los principales aprendizajes generados por esta iniciativa de desarrollo, incluyendo los identificados por esta evaluación, a fin de utilizarla como texto de apoyo en procesos de capacitación y fortalecimiento institucional.

- *Consolidar las capacidades institucionales creadas para la gestión de proyectos de desarrollo:* como se ha dicho en este informe, uno de los méritos de la estrategia del programa PALMA ha sido instalada su unidad de gestión dentro del MINAG, con equipos profesionales de coordinación a nivel nacional, provincial y municipal provenientes de su propio activo laboral. Esta medida ha permitido desarrollar capacidades institucionales (estructuras y personal) para gestionar las distintas fases del ciclo de proyectos de desarrollo: diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Para aprovechar y potenciar estas capacidades, se recomienda institucionalizar una Oficina de Proyectos de Desarrollo (OPD) e integrar a la misma a los equipos profesionales formados por el programa PALMA. Una vez instalado, este personal podría ser sujeto de un proceso de fortalecimiento en el que se incluya la capacitación en el ciclo programático de la Gestión Basada en Resultados (GBR) y se tenga como referencia los aprendizajes de PALMA.

3.2.2 Unión Europea (UE) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- *Sistematizar y aplicar los aprendizajes y estrategias utilizadas por PALMA en la gestión del ciclo de futuros proyectos de desarrollo:* como se ha consignado en este informe, el programa PALMA utilizó novedosas y efectivas estrategias de gestión, entre las cuales se han citado: i) formación de grupos de referencia temática, integrado por expertos de múltiples disciplinas e instituciones; ii) instalación de unidad de gestión en la contraparte nacional, con el aporte de un importante grupo de profesionales a nivel nacional, provincial y municipal; iii) articulación de actores estatales y no estatales para coordinar la ejecución de subprograma de actividades; iv) aplicación transversal del enfoque sistémico en el tratamiento de distintos temas (cadenas de valor, planificación estratégica, articulación interinstitucional). Estas estrategias tienen potencial para

fortalecer el aprendizaje organizacional de PNUD y UE respecto al ciclo de programación de proyectos de desarrollo, por lo que se recomienda a ambos organismos sistematizarlas y, en lo posible, utilizarlas como referencia en futuros proyectos de desarrollo en Cuba y otros países de la región.

- *Mejorar la aplicación del Enfoque de Gestión Basada en Resultados (GBR) en el ciclo de futuros proyectos:* una de las debilidades detectadas por la evaluación final ha sido la tardía y limitada aplicación de este enfoque en todo el ciclo del programa. En particular, ha sido sensible en las insuficiencias del modelo lógico y el seguimiento enfocado a resultados. Por esta razón, se recomienda utilizar el GBR desde la fase de formulación, incluyendo la planificación de un sistema de seguimiento, que satisfaga los siguientes criterios mínimos: i) definición clara de indicadores, medios de verificación, línea de base y metas; ii) lineamientos estratégicos para seguimiento de resultados (efectos y productos) y variables transversales (sostenibilidad, pertinencia cultural, supuestos y riesgos, enfoque de derechos, enfoque de género, juventud, etc.); iii) métodos y herramientas de recolección de datos; iv) dispositivo para almacenar y procesar la información recogida; v) disposiciones para el análisis de hallazgos y preparación de informes; vi) mecanismo de comunicación de informes y toma de decisiones de gerencia. Adjunto Guía para diseño de sistema de seguimiento.

- *Valorar la formulación de un nuevo proyecto para continuar y consolidar el fortalecimiento de las capacidades institucionales del MINAG:* como se ha señalado en el informe de hallazgos, el programa PALMA ha iniciado un proceso de fortalecimiento de las capacidades del MINAG para la modernización del sector agropecuario. Sin embargo, este proceso parece, en general, inconcluso, por lo que hace falta dedicar esfuerzos adicionales para consolidar las cambios iniciados. De ahí que, en congruencia con la estrategia recomendada al MINAG, se sugiere a PNUD y la UE identificar oportunidades de colaboración para formular un proyecto destinado específicamente al fortalecimiento institucional de este ministerio, de tal manera que se procure la consolidación de las reformas promovidas por PALMA. En especial, se sugiere tener en cuenta cuatro procesos clave: i) planificación estratégica de la seguridad alimentaria a nivel local; ii) fomento del movimiento cooperativo; iii) mejora de la cobertura y calidad de los servicios estatales a la producción agropecuaria; iv) fortalecimiento de los mecanismos de comercialización de alimentos, introduciendo un enfoque de cadenas de valor.

Anexos

- **Anexo A. Fuentes consultadas**
- **Anexo B. Matriz de evaluación**
- **Anexo C. Guía para seguimiento de proyectos de desarrollo (documento adjunto)**

Anexo A. Fuentes consultadas

1. Personas

1.1 Entrevistas individuales

- **UE.** Guallarte. Oficial de Programas de Seguridad Alimentaria. Delegación UE-Cuba
- **PNUD.** Edith Felipe. Coordinadora de Programa; Ángel Gutiérrez Fernández. Oficial de M y E de Programa; Aymara Hernández Morales. Oficial Nacional del proyecto PALMA; Martino Vinci. Gerente de Proyecto PALMA.

- **ONP.** Maruchi Alonso Esquivel. Directora Nacional del Proyecto; Aracelys López González. Coordinadora de Capacitación; Elisabeth Betancourt Herrera. Gestión de la Información.

- **MINAG.** Maricela Díaz Rodríguez. Directora de Ciencia e Innovación Tecnológica; Ricardo Monzón Novas. Director Nacional de Atención a Unidades Productoras; Alcides López Labrada. Director General del Centro de Superación, Capacitación y Extensión; Carlos Manual Arteaga, Centro de Superación, Capacitación y Extensión de MINAG; Mónica Mireles, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas del MEP; Norisbel Arronte Leiva. Idem; Pablo Rodríguez, Asesor MINAG; Monzón, Director de Fomento y Desarrollo Cooperativo. MINAG.

1.2 Entrevistas colectivas a equipos provinciales y municipales

- Entrevistas colectivas a equipos provinciales y municipales: Guantánamo, Santiago de Cuba, Gramna (Bayamo y Cauto Cristo); Sancti Spiritus (Sancti Spiritus y Cabaiguán).
- Entrevistas colectivas a decisores provinciales y municipales: Guantánamo, Santiago de Cuba, Gramna (Bayamo y Cauto Cristo; Sancti Spiritus (Sancti Spiritus y Cabaiguán).
- Talleres interactivos con cooperativas y productores: Guantánamo, Cauto Cristo y Cabaiguán.
- Entrevista colectiva con representantes de instituciones involucrados en Subprograma de Género. Santiago de Cuba.
- Entrevista colectiva con representantes de instituciones integrantes Cadena Lechera. Sancti Spiritus.
- Taller de cierre del programa: La Habana, con equipos nacional, provinciales y municipales.

2. Documentos

- Anuarios estadísticos de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) 2010, 2011 y 2012.
- Criterios para analizar la evaluabilidad de una acción de desarrollo. Toolkit. Centro Regional de PNUD para América Latina y El Caribe.

- Estándares de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas. Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).
- Indicadores Agropecuarios seleccionados 1er semestre 2013 de la ONEI. Armando Nova González (2010): El Papel estratégico de la agricultura: problemas y medidas. En revista Temas Abril 2010
- Armando Nova González (2012): La agricultura cubana y el actual proceso de transformaciones económicas. Tomado de: Cuba Study Group en WWW.DESDELAISLA.ORG
- Informaciones de la prensa nacional escrita y digital (2010-2013)
- Documentos de referencia del Programa: i) informes Narrativos de los Programas PALMA y PALMA Plus (2008-2012); ii) Informes ROM de los Programas PALMA y PALMA Plus (2010-2012); PRODOC PALMA; PRODOC PALMA Plus.
- Roberto Caballero y Juan Valdez Paz (2010): Preguntas y respuestas sobre la agricultura cubana hoy. En Revista Caminos. Centro Memorial Martin Luther King. Jr. No. 55-56 de 2010
- Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo. PNUD, 2011.
- Normas de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas. Grupo de Evaluacion de
- Naciones Unidas (UNEG).
- UNDP Outcome-Level Evaluation: A Companion Guide.
- Oscar Fernández Estrada (2013): ¿Nuevas reglas del juego?
- Boletín Por Cuba. Año 11 Número 78. ISSN 1819-4044
- Juan Triana Cordoví (2013): La agenda del desarrollo. Boletín Por Cuba. Año 11 Número 78. ISSN 1819-4044
- Ariel Terrero (2013): Los cambios. Dinámica, velocidad. Boletín Por Cuba. Año 11 Número 78. ISSN 1819-4044
- Juan Valdés Paz (2004): El proceso de institucionalización en Cuba. Incluido en la antología, El espacio y el límite. Ensayos sobre el sistema político cubano. Casa Ruth. La Habana. 2010
- Juan Valdés Paz (2010): El proceso de organización agraria en Cuba. 1958-2007. Fundación Núñez Jiménez, El Hombre y la Naturaleza. La Habana.
- Periódico Granma (2009-13): Resúmenes de las Sesiones del Consejo de Ministros
- ONEI (2012): Anuario Estadístico. La Habana.
- MINAGRI (2012): 17 medidas para el fortalecimiento de las UBPC. La Habana, 2012
- VI Congreso del PCC (2011): Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución. La Habana, abril 2011.